



# SISTEM PERIJINAN GANGGUAN

SEBUAH LAPORAN TENTANG PENGENDALIAN KEKACAUAN

**JULI 2008**

LAPORAN INI DISUSUN UNTUK DITELAAH OLEH THE UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. LAPORAN INI DISUSUN OLEH **DAI**.

# SISTEM PERIJINAN GANGGUAN

SEBUAH LAPORAN TENTANG PENGENDALIAN KEKACAUAN

**JULI 2008 – DONALD L. ELLIOTT**

**PERNYATAAN**

PANDANGAN YANG DIMUAT DALAM LAPORAN INI TIDAK MENCERMINKAN  
PANDANGAN THE UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT  
MAUPUN PEMERINTAH AMERIKA SERIKAT.



# UCAPAN TERIMA KASIH

---

Laporan ini diterbitkan melalui dukungan yang diberikan oleh the United States Agency for International Development (USAID). Penulis hendak mengungkapkan rasa terimakasih yang mendalam terhadap para perwakilan asosiasi industri, usaha-usaha kecil menengah, instansi pemerintah terkait dan organisasi penyanggah dana lainnya yang telah begitu mendukung dalam memberikan kami masukan tentang permasalahan yang mempengaruhi industri dan rantai nilai terkait.

**Konsultan:**

Donald L. Elliott

# DAFTAR ISI

---

UCAPAN TERIMA KASIH .....	I
DAFTAR ISI .....	II
LATAR BELAKANG.....	IV
<b>1. ULASAN TENTANG PELAKSANAAN UNDANG..</b> .....	<b>1</b>
<b>2. ULASAN TENTANG DOKUMEN LATAR BELAKANG GABUNGAN</b> .....	<b>3</b>
2.1. Pendahuluan .....	3
2.1.1. Latar Belakang.....	3
2.1.2. Maksud dan Tujuan.....	3
2.1.3. Metode dan Pendekatan .....	3
2.1.4. Sistematika .....	3
2.2. Kajian Konseptual .....	4
2.2.1. Kajian Filosofis .....	4
2.2.2. Kajian Hukum.....	4
2.2.2.1. Peraturan tentang Ijin Gangguan .....	4
2.2.2.2. Penyelarasan Peraturan yang Terkait Dengan Ijin Gangguan.....	6
2.2.3. Kajian Sosiologi .....	7
2.2.4. Kajian Ekonomis .....	8
2.3. Kebijakan dan Arah Peraturan.....	9
2.3.1. Kebijakan Pengaturan .....	9
2.3.2. Arah Peraturan .....	10
2.4. Isi Penting Dari Rancangan Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Prosedur Penerbitan Ijin Pengendalian Gangguan .....	10
<b>3. REKOMENDASI-REKOMENDASI UNTUK PERATURAN BERSAMA TINGKAT MENTERI</b> .....	<b>11</b>
3.1. Ketentuan Umum .....	11
3.1.1. Bagian pertama: Definisi.....	11
3.1.1.1. Pasal 1.....	11
3.1.2. Bagian Kedua: Maksud dan Tujuan .....	11
3.1.2.1. Pasal 2.....	11
3.1.2.2. Pasal 3.....	11
3.1.3. Bagian Ketiga: Cakupan.....	12
3.1.3.1. Pasal 4.....	12
3.2. Jenis-jenis Gangguan.....	12
3.2.1. Pasal 6 (Harap diingat bahwa dalam rancangan saya tidak terdapat pasal 5).....	12
3.3. Persyaratan-persyaratan Ijin .....	14
3.3.1. Pasal 7.....	14
3.3.2. Pasal 8.....	14
3.3.3. Pasal 9.....	14
3.4. Kewenangan Pemberian Ijin.....	15
3.4.1. Pasal 10.....	15
3.5. Administrasi Perijinan .....	15
3.5.1. Bagian Pertama: Kewajiban-kewajiban Pemberi Ijin.....	15
3.5.1.1. Pasal 14:.....	15

3.5.2.	Bagian Kedua: Kewajiban-kewajiban Pemohon Ijin .....	16
3.5.2.1.	Pasal 15.....	16
3.5.3.	Bagian ketiga: Kegiatan-kegiatan dan/atau Usaha-usaha yang Tidak Memerlukan Ijin.....	16
3.5.3.1.	Pasal 16.....	16
3.5.4.	Bagian Keempat: Perubahan Ijin gangguan.....	18
3.5.4.1.	Pasal 17.....	18
3.5.5.	Bagian Kelima: Perpanjangan Ijin Gangguan.....	18
3.5.5.1.	Pasal 18.....	18
3.5.6.	Bagian Keenam: pelaksanaan layanan-Layanan Perijinan.....	18
3.5.6.1.	Pasal 19.....	18
3.6.	Kriteria Untuk Menetapkan Tarif Retribusi .....	19
3.6.1.	Bagian Pertama: Menentukan Jumlah tarif Retribusi .....	19
3.6.1.1.	Pasal 20.....	19
3.6.2.	Bagian Kedua: Retribusi Ijin Gangguan .....	19
3.6.2.1.	Pasal 21.....	19
3.7.	Peran Serta Masyarakat .....	20
3.7.1.	Pasal 22.....	20
3.8.	Pembinaan dan Pengawasan .....	21
3.8.1.	Bagian Pertama: Pembinaan.....	21
3.8.1.1.	Pasal 23.....	21
3.8.2.	Bagian Kedua: Pengawasan.....	21
3.8.2.1.	Pasal 24.....	21
3.9.	Jenis-jenis dan Dasar Pengenaan Sanksi Administratif.....	21
3.9.1.	Bagian Pertama: Jenis-jenis Sanksi .....	21
3.9.1.1.	Pasal 25.....	21
3.9.2.	Bagian Kedua: Dasar-dasar untuk Pengenaan sanksi.....	22
3.9.2.1.	Pasal 26.....	22
3.10.	Ketentuan-ketentuan Peralihan .....	22
3.10.1.	Pasal 27.....	22
3.11.	Ketentuan-ketentuan Penutup.....	22
3.11.1.	Pasal 28.....	22
3.11.2.	Pasal 29.....	22
<b>4.</b>	<b>KESIMPULAN .....</b>	<b>23</b>
	<b>BIBLIOGRAFI DARI SEMUA PUBLIKASI DAN SUMBER .....</b>	<b>24</b>
	<b>LAMPIRAN 1: PRESENTASI <i>POWERPOINT</i> TANGGAL 13 JUNI 2008.....</b>	<b>25</b>
	<b>LAMPIRAN 2: JAWABAN ATAS PERTANYAAN DARI TIM PERANCANG .....</b>	<b>28</b>
	<b>LAMPIRAN 3: JAWABAN ATAS TANGGAPAN PADA LAPORAN AKHIR.....</b>	<b>35</b>

# LATAR BELAKANG

---

Negara modern perlu melakukan upaya untuk mengatasi “gangguan” yang ditimbulkan kegiatan usaha terhadap warga dan masyarakat tempat kegiatan usaha tersebut berada. Hal ini penting karena beberapa alasan. Pertama, keberadaan pemerintah daerah terutama adalah untuk memberikan perlindungan kesehatan, keselamatan dan kesejahteraan umum bagi penduduknya. Apabila perusahaan yang akan didirikan memberikan pengaruh yang merugikan bagi kesehatan, keselamatan atau kesejahteraan umum, maka masyarakat berharap agar pejabat pemerintah yang telah mereka pilih tersebut dapat menangani masalah-masalah tersebut. Apabila para pejabat tidak menjalankan fungsi tersebut, maka masyarakat akan menggunakan hak pilih demokratis mereka untuk mengganti para pejabat tersebut dengan pejabat baru yang akan melindungi kepentingan mereka dengan lebih baik. Pemberian kekuasaan kepada pemerintah daerah untuk menangani gangguan – dan pembinaan dalam menggunakan kekuasaan tersebut – merupakan salah satu unsur dalam menciptakan demokrasi yang stabil dan responsif.

Kedua, suatu sistem yang jelas tentang perlindungan terhadap gangguan akan membantu meningkatkan stabilitas dan prediktabilitas bagi perusahaan. Sebagaimana besar perusahaan menyadari bahwa kegiatan operasi mereka menimbulkan dampak hingga keluar batas tempat kegiatan mereka – biasanya hal itu terjadi akibat meningkatnya arus lalu lintas pasokan, karyawan, dan produk, tetapi seringkali hal itu muncul dalam bentuk kebisingan, cahaya yang menyilaukan, getaran, potensi risiko terhadap keselamatan masyarakat atau meningkatnya permintaan akan utilitas dan layanan yang pasokannya tidak mencukupi. Walaupun banyak perusahaan berharap bahwa dampak tersebut dapat diabaikan, sebagian besar memahami bahwa pemerintah daerah berkewajiban untuk menanganinya dan bahkan menginginkan suatu sistem yang memungkinkan untuk memprediksi tanggapan pemerintah daerah.

Guna membuat keputusan bisnis yang efisien, perusahaan perlu memahami secara terperinci apakah mereka harus tunduk kepada suatu peraturan yang baru (atau dibebaskan dari peraturan tersebut), jenis kegiatan bisnis seperti apa yang dapat didefinisikan sebagai suatu “gangguan” yang perlu ditangani, jenis penanganan seperti apa yang diperlukan, siapa yang bertanggung jawab untuk mengkaji dampak yang timbul, berapa besar biaya yang akan dibebankan (dan dasar perhitungannya) dan berapa lama hal ini akan berlangsung. Di negara modern di seluruh dunia, perusahaan semakin menerima bahwa mereka bertanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka, mereka hanya mempermasalahkan apakah peraturan tersebut objektif, dikenal sebelumnya dan diterapkan secara adil terhadap mereka dan pesaing mereka.

Indonesia mempunyai sejarah panjang dalam menangani gangguan yang ditimbulkan oleh kegiatan usaha. Pada awal tahun 1926, pemerintah kolonial Belanda menerbitkan Undang-Undang Gangguan dalam Lembaran Negara (*Staatsblad*) nomor 226 dan kemudian mengubah undang-undang tersebut melalui Lembaran Negara tahun 1940 nomor 450. Perundang-undangan aslinya berjudul Undang-Undang Gangguan (*“Hinderordonnantie”*) dan ijin yang dikeluarkannya dikenal dengan nama “Ijin H.O”. Setelah kemerdekaan, sistem ini dikenal sebagai “Undang-Undang Gangguan”. 50 tahun kemudian, jauh setelah kemerdekaan Indonesia, Menteri dalam Negeri menerbitkan Peraturan No. 7 tahun 1993 tentang Ijin Gedung dan Ijin Gangguan bagi Perusahaan-Perusahaan di bidang Industri yang kemudian mengubah pendekatan nasional terhadap isu-isu tersebut. Seiring dengan berjalannya waktu, ijin yang bersifat wajib tersebut disebut sebagai *“Disturbance Permits”* dan *“Nuisance Permits”*, dan kedua istilah tersebut ditemukan pada dokumen-dokumen yang saya teliti.

Karena materi yang digunakan sebagai latar belakang menggunakan kedua istilah tersebut, saya pun menggunakannya dalam dokumen ini, namun demikian saya yakin bahwa *“disturbance permit”* adalah istilah yang lebih akurat untuk digunakan. Di negara-negara yang menganut sistem hukum Anglo-Saxon (*common law*), istilah *“nuisance”* (gangguan) memiliki makna yang spesifik dan tidak ditujukan bagi ijin, lisensi atau wilayah. Pemakaian istilah *“Nuisance Permit”* cenderung memperumit perbandingan hukum

dengan sistem lain dalam pengaturan penggunaan tanah, sementara pemakaian istilah *“Disturbance Permit”* akan mengurangi potensi kesimpangsiuran.

Namun demikian, walaupun telah direvisi pada tahun 1993, dasar hukum pengendalian gangguan tidak cukup terbaru. Peraturan tersebut mengandalkan pendekatan berbasis ijin yang mungkin tepat pada saat ekonomi nasional belum cukup berkembang dan pemerintah masih tersentralisasi. Namun demikian, seiring dengan modernisasi, sebagian besar negara beralih dari pendekatan berbasis ijin ke suatu pendekatan tata ruang yang menuntun perusahaan untuk memperoleh lokasi yang lebih sesuai dan menghindari perlunya kajian individual atas dampak dari perusahaan di setiap lokasi. Indonesia telah beralih ke arah tersebut melalui Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang Perencanaan Wilayah, yang menuntut penerapan suatu sistem tata ruang pada tahun 2010.

Namun demikian, untuk sementara waktu, sulit untuk menerapkan pendekatan terhadap gangguan di Indonesia akibat adanya perubahan kekuasaan pemerintah menjadi kekuasaan yang terdesentralisasi. Hal ini berakibat pada banyaknya pemerintah daerah yang memperoleh wewenang untuk mengatur dan menangani gangguan terhadap usaha, tanpa diiringi pengalaman yang memadai dalam melaksanakan hal tersebut disertai godaan yang cukup besar untuk menerapkan wewenang tersebut secara jauh lebih luas dibandingkan dengan yang mereka terapkan di masa lalu. Salah satu akibat dari perubahan tersebut adalah makin lambatnya investasi dan turunnya daya saing nasional Indonesia dalam perekonomian global. Konsekuensi lainnya diuraikan akan pada halaman-halaman berikutnya.

Jawaban atas semua itu bukanlah dengan meninggalkan pengendalian terhadap gangguan, atau mengubah kembali sistem desentralisasi dalam pemerintahan, melainkan dengan mereformasi dasar hukum pengendalian terhadap gangguan sehingga dampak berlebihan dari sistem yang saat ini berlaku dapat dihilangkan dan hambatan terhadap pertumbuhan investasi dan ekonomi dapat dikurangi. Reformasi tersebut harus dilakukan atas dasar pertimbangan bahwa upaya tersebut merupakan langkah sementara yang dirancang untuk dilaksanakan sampai sistem pengaturan tata ruang di Indonesia diberlakukan. Sistem Ijin Gangguan tidak perlu diciptakan kembali, tetapi sistem tersebut harus dibatasi sehingga dapat beroperasi secara efisien dan efektif – dan mampu memberdayakan peran dan tanggung jawab pemerintah daerah sebagaimana mestinya – di masa-masa yang akan datang.

# 1. ULASAN TENTANG PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG H.O. DI DAERAH

---

Desentralisasi kewenangan pemerintah merupakan tren global di negara-negara modern dan merupakan salah satu hal yang bermanfaat dan mendukung. Di beberapa negara, desentralisasi berdampak pada klarifikasi dalam kekuasaan pemerintah daerah, negara/provinsi/kabupaten, dan kekuasaan pemerintah pusat yang terkait dengan penggunaan lahan. Walaupun perlindungan terhadap lingkungan hidup seringkali menjadi wewenang pemerintah pusat, peraturan tentang tata ruang, perencanaan, gangguan dan penggunaan lahan seringkali didelegasikan kepada pemerintah daerah. Seiring dengan berjalannya waktu, pemerintah daerah memperoleh pengalaman dalam menerapkan perlengkapan pengaturan tersebut yang mencerminkan keseimbangan dalam harapan masyarakat – biasanya keseimbangan antara harapan akan kestabilan masyarakat, harapan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan harapan untuk menghasilkan pendapatan pemerintah guna mendukung layanan yang makin berkembang.

Namun demikian, seiring dengan penambahan pengalaman, pemerintah daerah kadang-kadang cenderung mendahulukan kepentingan tertentu sebelum akhirnya ketidakseimbangan tersebut diperbaiki. Pada masa awal penerapan desentralisasi dan pemerintahan daerah sehubungan dengan Ijin H.O. di Indonesia, terlihat beberapa bukti yang menunjukkan bahwa pemerintah daerah cenderung menerapkan peraturan gangguan secara berlebihan sebagai upaya baik untuk mengurangi laju perubahan ekonomi atau menghasilkan pendapatan daerah, atau keduanya. Bukti dari praktik-praktik tersebut tampak dari percakapan antara staf SENADA dengan *The Asia Foundation*, serta anggota tim perancang Peraturan Menteri Dalam Negeri. Secara lebih spesifik, tampak bahwa pelaksanaan Ijin H.O. di daerah cukup bervariasi diantara pemerintah daerah, tetapi beberapa kejadian berikut ini telah dicatat:

- Pemerintah daerah yang menerapkan persyaratan Ijin H.O. sebagai suatu alat untuk menghasilkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui retribusi yang tinggi yang tampaknya tidak berkaitan dengan dampak atau pemantauan usaha yang spesifik;
- Pemerintah daerah yang menerapkan persyaratan Ijin H.O. sebagai cara untuk menegaskan atau menegakkan kepatuhan terhadap persyaratan bisnis, industri atau perijinan lokasi lainnya;
- Pemerintah daerah yang menerapkan persyaratan Ijin H.O. sebagai cara untuk meninjau kembali isu-isu yang dilontarkan dalam suatu kajian AMDAL atau UKL/UPL atau untuk melaksanakan rekomendasi yang diberikan dalam kajian AMDAL atau UKL/UPL;
- Pemerintah daerah yang menerapkan persyaratan Ijin H.O. untuk memperoleh “kompensasi” bagi lingkungan atau masyarakat yang tidak terkait dengan dampak yang diperkirakan oleh perusahaan – misalnya, meminta komitmen untuk membangun sebuah mesjid atau fasilitas pendidikan;
- Pemerintah daerah yang mewajibkan agar pemohon memperoleh persetujuan tertulis dari semua anggota masyarakat di lingkungan terdekat sebagai pengganti dari evaluasi pemerintah daerah terhadap potensi dampak yang ditimbulkan oleh perusahaan (atau mewajibkan agar pemerintah menggunakan jasa perantara untuk memperoleh persetujuan tersebut);
- Pemerintah daerah yang tunduk kepada pendapat lingkungan atau penduduk sehubungan dengan hal-hal yang merupakan suatu “gangguan” yang harus ditangani (sebagai ganti pemakaian daftar keberatan) as opposed to using objective list

- Pemerintah daerah yang mewajibkan Ijin H.O. dari pelaksana pembangunan pusat-pusat perbelanjaan, gedung untuk disewakan atau kawasan industri dan kemudian mewajibkan suatu Ijin H.O. terpisah dari setiap penyewa dalam fasilitas tersebut.

Masing-masing praktik tersebut dapat menghambat pendirian perusahaan dan investasi bisnis di daerah dan dapat ditangani dengan menerapkan pedoman yang lebih spesifik tentang administrasi H.O. yang diterbitkan oleh Departemen Dalam Negeri.

## 2. ULASAN TENTANG DOKUMEN LATAR BELAKANG GABUNGAN

---

Di Amerika Serikat, dokumen latar belakang yang mendukung suatu usulan kebijakan kadangkala diperlukan dan kadangkala tidak. Karena tidak adanya kewajiban umum untuk menyusun dokumen latar belakang untuk mendukung rancangan peraturan, maka tidak mengherankan bahwa tidak ada contoh "standar" tentang dokumen latar belakang semacam itu. Bagian 2 ini akan membandingkan antara dokumen latar belakang yang disusun untuk mendukung Peraturan Menteri tentang Prosedur Pemberian Ijin Gangguan dan dokumen latar belakang kebijakan lain yang dibuat dan digunakan untuk berbagai keperluan di Amerika Serikat. Bagian ini akan berfokus terutama pada argumen-argumen substantif yang dikemukakan yang mungkin dapat menyokong rancangan SK, sedangkan struktur dan bentuk dokumen baru hanya sedikit dibahas.

### 2.1. PENDAHULUAN

#### 2.1.1. LATAR BELAKANG

Bagian ini berisi informasi latar belakang dasar tentang peranan pemerintah dalam peraturan. Tinjauan sejarah tentang Undang-Undang Gangguan *Staatsblad* (Lembaran Negara) tahun 1926, nomor 226, *Staatsblad* tahun 1940, nomor 450, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 7 Tahun 1993 tentang Ijin Mendirikan Bangunan dan Ijin Gangguan cukup baik. Pada bagian akhir, bagian ini menyebutkan dua fakta yang perlu lebih ditekankan. Pertama, fakta bahwa Ijin Gangguan (*Hazard Ordonantie* atau H.O.) berfokus pada kegiatan usaha yang berbahaya/bersifat mengganggu yang telah diintegrasikan ke dalam perijinan usaha standar; dan kedua, fakta bahwa Pemda menggunakan H.O. untuk memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dokumen latar belakang sebaiknya memberikan informasi lengkap kepada para pembacanya tentang kedua hal tersebut karena berkaitan langsung dengan perlunya sebuah SK Menteri dan dengan kelemahan rancangan SK yang ada saat ini.

#### 2.1.2. MAKSUD DAN TUJUAN

Tujuan utama dari dokumen tersebut adalah "untuk memperkuat fungsi Ijin Gangguan sebagai alat untuk mengendalikan pengaruh negatif dari luar yang mungkin ditimbulkan oleh kegiatan-kegiatan sosial ekonomi tertentu, dan untuk melakukan penyederhanaan sehingga Ijin Gangguan tidak membebani iklim usaha." Mengingat tujuan-tujuan SENADA dan cara-cara penggunaan H.O. yang mengakibatkan lesunya investasi, mungkin akan lebih baik bila kedua klausa tersebut dibalik. Contohnya, mungkin akan lebih akurat untuk menyatakan bahwa tujuannya adalah untuk "menyederhanakan administrasi Ijin Gangguan sehingga tidak membebani iklim usaha, sekaligus memperjelas dan memperkuat fungsi Ijin Gangguan untuk mengendalikan pengaruh negatif dari luar yang ditimbulkan oleh kegiatan-kegiatan usaha tertentu."

#### 2.1.3. METODE DAN PENDEKATAN

Saya tidak ada komentar untuk bagian ini.

#### 2.1.4. SISTEMATIKA

Struktur yang diusulkan untuk dokumen tersebut (Pendahuluan, Kajian Konseptual, Penyelarasan, Isi/Materi Peraturan, dan Kesimpulan) merupakan struktur yang logis. Akan tetapi, dokumen serupa di

Amerika Serikat mungkin tidak mencakup satu bab terpisah tentang Kajian Konseptual dan mungkin hanya ada pembahasan singkat tentang hal itu yang digabungkan dengan bagian Pendahuluan. Selain itu, dokumen latar belakang serupa di Amerika Serikat hampir selalu dimulai dengan Rangkuman Eksekutif yang merangkum isi dokumen dan rekomendasi-rekomendasi utama sebanyak satu atau dua halaman.

## **2.2. KAJIAN KONSEPTUAL**

### **2.2.1. KAJIAN FILOSOFIS**

Sebagaimana dijelaskan di atas, sebagian besar dokumen latar belakang kebijakan untuk pemerintah daerah dan pemerintah negara bagian di Amerika Serikat tidak memiliki bagian terpisah tentang kajian konseptual. Meskipun pembahasan tentang diperlukannya kesepakatan tentang definisi gangguan merupakan hal yang baik, pembahasan tersebut dapat dimasukkan ke dalam bagian Pendahuluan. Pembahasan tentang perijinan usaha dan perijinan oleh pemerintah juga bermanfaat, tetapi dapat lebih ditekankan untuk mendukung salah satu masalah utama yang terkait dengan H.O. – bahwa pemerintah daerah telah memadukannya menjadi suatu syarat perijinan usaha dan bukannya memanfaatkannya untuk mengatasi dan menghindari atau menanggulangi praktik-praktik usaha tertentu. Akhirnya, pembahasan tentang pengintegrasian H.O. dengan realita desentralisasi memang sesuai, tetapi keempat butir kesimpulan terkesan kurang jelas dan mungkin dapat lebih disebutkan secara lebih singkat dan padat.

### **2.2.2. KAJIAN HUKUM**

#### **2.2.2.1. Peraturan Tentang Ijin Gangguan**

Sub-bagian 1.a menyebutkan bahwa pemerintahan colonial Belanda mengeluarkan Undang-Undang Gangguan “dengan tujuan untuk melindungi didirikannya bangunan-bangunan kecil sebagai tempat kerja dan usaha kecil dari *gangguan masyarakat umum*.” (Penekanan ditambahkan). Saya yakin bahwa pernyataan ini salah (atau mungkin kesalahan penerjemahan). Selama kunjungan saya, saya pernah mendengar komentar bahwa Undang-Undang Gangguan dibuat untuk melindungi perusahaan dagang milik Belanda dari penolakan masyarakat dan dari persaingan dengan perusahaan-perusahaan lokal. Akan tetapi, pada saat saya membaca sendiri Undang-Undang tersebut, terkesan bahwa Undang-Undang tersebut diberlakukan untuk melindungi masyarakat dari dampak-dampak merugikan dari beberapa praktik usaha tertentu, dan bukan untuk melindungi industri dari masyarakat. Keinginan untuk melindungi masyarakat dari akibat buruk kegiatan usaha (dan bukan sebaliknya) lebih sesuai dengan semangat di era 1920-an dan gerakan reformasi pemerintahan kotamadya yang pada waktu itu sedang terjadi.

Alinea ketiga dari sub-bagian 1.a dengan tepat menyebutkan bahwa salah satu kelemahan Undang-Undang Gangguan adalah dikenakannya sanksi karena tidak memperoleh ijin, dan bukan karena menyalahgunakan ijin tersebut atau melanggar ketentuan-ketentuannya. Akan tetapi, kalimat berikut ini terdengar sumbang. Bunyinya, “Selanjutnya, pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan AMDAL atau UKL/UPL tidak ditetapkan secara tegas sebagai pelanggaran terhadap ijin, walaupun ketentuan-ketentuan ini dinyatakan sebagai persyaratan untuk memperoleh ijin usaha/kegiatan.” Jelas sekali bahwa suatu undang-undang yang dirumuskan pada tahun 1924 dan diamandemen pada tahun 1940 tidak dapat dirujuk-silang dengan perundang-undangan yang lebih baru.

Namun lebih penting lagi, tidak jelas apakah Ijin Gangguan pernah dimaksudkan untuk digunakan sebagai suatu mekanisme pemberlakuan peraturan perundang-undangan yang tidak terkait, atau apakah menjadikan pelanggaran atas AMDAL atau UKL/UPL secara otomatis sebagai pelanggaran terhadap ijin H.O. merupakan gagasan yang baik. Sama halnya, menggabungkan ijin H.O. ke dalam skema perijinan usaha cenderung mengalihkan tujuan awal dari Undang-Undang tersebut, dan menjadikannya sebagai alat untuk memberlakukan peraturan perundang-undangan lingkungan mungkin juga dapat

berakibat serupa. Kesimpulan akhir bahwa Undang-Undang Gangguan tidak menetapkan kerangka waktu, mekanisme banding, atau konsekuensi administrasi yang buruk, semuanya sudah benar.

Sub-bagian 1.b mengandung kesalahan pengetikan pada judulnya, karena dalam peraturan yang sedang dibahas tercantum tahun 1993 (bukan 2003). Teks tersebut menyebutkan dua fakta kunci yang dapat lebih ditekankan. Pertama-tama adalah bahwa peraturan tahun 1993 tidak memberikan definisi yang memadai tentang gangguan; dan kedua, adalah bahwa peraturan tersebut tidak menyebutkan jenis-jenis usaha apa saja yang wajib memiliki ijin H.O. Kedua kelemahan ini merupakan masalah inti dari administrasi ijin H.O. yang terdesentralisasi – bahwa ijin tersebut telah berkembang menjadi syarat peraturan yang berlaku bagi perusahaan-perusahaan dan kegiatan-kegiatan dalam jangkauan yang lebih luas daripada yang dimaksudkan oleh perundang-undangan tahun 1924 dan 1940.

Peraturan-peraturan yang tidak menyebutkan dengan jelas siapa yang harus tunduk pada peraturan dan siapa yang tidak, merupakan peraturan yang sangat merugikan bagi iklim usaha, karena (secara praktis) semua investor terpaksa berasumsi bahwa mungkin mereka juga harus tunduk pada peraturan tersebut dan merencanakan usahanya sesuai dengan peraturan tersebut. Dalam beberapa kasus, ketidakpastian dan kemungkinan adanya pengeluaran tambahan semacam itu dapat membuat investor membatalkan rencananya, bahkan apabila usaha mereka sendiri pun mungkin tidak menimbulkan gangguan yang berarti. Peraturan yang dimaksudkan untuk menyeimbangkan tujuan pengembangan usaha dengan perlindungan kesehatan, keamanan, dan kesejahteraan masyarakat akan selalu mengalami ketegangan dengan tujuan-tujuan yang berlawanan tersebut, akan tetapi salah satu cara yang paling efektif dan efisien untuk menyelesaikannya adalah dengan menyebutkan dengan jelas jenis-jenis usaha (atau kegiatan) yang harus mematuhi undang-undang tersebut.

Sub-bagian 1.b juga mengulangi pembahasan sebelumnya tentang integrasi dan koordinasi yang buruk antara Ijin Gangguan dengan AMDAL/RKL/RPL dan UKL/UPL. Lagi-lagi, teks tersebut tampaknya beranggapan bahwa integrasi berarti bahwa Ijin Gangguan berfungsi sebagai mekanisme penegakan ketentuan tentang kajian lingkungan, sementara tidak jelas apakah hal itu memang diperlukan atau akan meningkatkan prakarsa investasi yang sehat. Sub-bagian 4 membahas tentang Undang-Undang No. 5 Tahun 1984 tentang Industri, yang mewajibkan setiap perusahaan industri untuk memiliki Ijin Usaha Industri (IUI). Walaupun teksnya menyebutkan dengan jelas bahwa IUI sebenarnya baru berlaku setelah operasi usaha terbentuk, (yaitu bahwa IUI lebih bersifat sebagai “standar operasi” dan bukan “standar perijinan”, akan lebih baik untuk memasukkan pembahasan yang sedikit lebih panjang dan lebih jelas tentang hubungan yang sebenarnya antara tinjauan AMDAL/UKL/UPL, persyaratan ijin H.O., dan persyaratan ijin IUI. Lebih spesifik lagi, akan lebih baik untuk mengetahui persisnya jenis-jenis kegiatan atau dampak yang dicakup dalam IUI, karena sebagian dari tinjauan tersebut mungkin tidak disertakan dalam proses ijin H.O. (agar investor tidak memberikan jaminan yang sama dua kali).

Sub-bagian 6 membahas tiga buah peraturan yang berkaitan dengan retribusi: Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dan No. 65 Tahun 2001 dan PP No. 66 Tahun 2001. Teksnya menyebutkan bahwa: “Undang-Undang ini juga menegaskan bahwa pada ayat 21 huruf c, sebagaimana ditegaskan dalam PP 66 Tahun 2001, sehubungan dengan Retribusi untuk Ijin-Ijin Tertentu, retribusi tersebut akan didasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya administrasi yang terkait dengan penerbitan ijin tersebut. Ini merupakan fakta hukum kunci untuk memperjelas dan mempersingkat pengurusan H.O., karena ternyata beberapa Pemda mengatur retribusi sehingga menutup lebih dari biaya administrasi. Meskipun seringkali sulit untuk menghitung biaya administrasi (lihat Lampiran 2), hal itu lebih mudah daripada mencoba menghitung ganti rugi bagi masyarakat karena berbagai gangguan. Apabila pembahasan ini dapat dikembangkan, atau apabila ada contoh-contoh penafsiran atau penegakan ketiga peraturan perundang-undangan tersebut (terutama PP No. 66 Tahun 2001), sebaiknya hal tersebut dimasukkan ke dalam dokumen latar belakang.

Sub-bagian 8 menganalisis Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengoperasian Layanan Satu Atap Terpadu, yang menetapkan jangka waktu pengurusan selama 14 hari untuk perijinan dari pemerintah dan jangka waktu pengurusan selama 10 hari untuk pengaduan. Meskipun jangka waktu tersebut merupakan sesuatu yang baik, jangka waktu tersebut kemungkinan besar hanya dapat tercapai secara teratur apabila perusahaan yang wajib memenuhi persyaratan ijin H.O. terbatas jumlahnya (karena hal itu tercantum dalam UU Gangguan dengan mengacu pada praktik-praktik khusus) atau apabila cakupan analisis H.O. terbatas. Fakta ini dapat disebutkan dalam dokumen latar belakang (mungkin pada bagian Penyelesaian). Dengan kata lain, apabila Peraturan No. 24 Tahun 2006 benar-benar berlaku untuk penerbitan ijin H.O., maka adanya kebutuhan tenggat waktu penerbitan ijin selama 14 hari akan mempengaruhi kedalaman dan ragam topik yang harus dicakup dalam pengurusan H.O.

Secara umum, bagian Kajian Hukum dalam dokumen tersebut sudah cukup mendalam, dan tabel rangkuman di akhir dokumen tersebut tampaknya lengkap. Akan tetapi, bagian tersebut mungkin akan lebih kuat apabila ada rangkuman naratif yang mengidentifikasi hal utama yang sebaiknya dibahas dalam SK Menteri untuk mengatasi bagian-bagian yang telah ketinggalan zaman dari UU Gangguan dan Peraturan Menteri No. 7 Tahun 1993 sekaligus menyesuaikannya dengan delapan peraturan perundang-undangan lainnya yang dibahas. Misalnya, rangkuman tersebut dapat membahas beberapa hal penting yang dibahas di atas – termasuk perlunya memberikan definisi yang jelas tentang jenis-jenis kegiatan yang dicakup oleh persyaratan H.O., jenis-jenis badan usaha yang tidak perlu memperoleh H.O., cara menghitung retribusi, dsb. Dengan kata lain, setelah mengidentifikasi kelemahan-kelemahan dan hambatan-hambatan dalam peraturan perundang-undangan yang ada, bagian tersebut dapat disimpulkan dengan sebuah pernyataan positif tentang cara mengatasi masalah-masalah tersebut.

#### **2.2.2.2. Penyelesaian Peraturan yang Terkait Dengan Ijin Gangguan**

Meskipun sub-bagian B.2 diatur dengan baik, bagian-bagiannya banyak mengulang dari sub-bagian B.1 – yaitu, permasalahan yang sama dibahas terkait dengan peraturan perundang-undangan yang sama pula. Misalnya, semua ayat yang merangkum bagian-bagian utama dari masing-masing UU (seperti fakta bahwa daftar kegiatan dalam UU Gangguan tidak bersifat eksklusif, dan bahwa peraturan tahun 1993 mengecualikan perusahaan-perusahaan dalam Kawasan Industri, dan bahwa H.O. dan AMDAL/UKL/UPL tidak terintegrasi dengan baik) – telah cukup tercakup dalam sub-bagian B.1. Mungkin hal ini terjadi karena dokumen latar belakang tersebut terdiri atas bagian-bagian yang ditulis secara terpisah, baru kemudian digabungkan. Dokumen tersebut dapat dipersingkat dan dibuat lebih terfokus apabila beberapa pengulangan tersebut dapat dihilangkan dan sub-bagian B.2 dapat berfokus pada pembahasan tentang bagaimana melaksanakan penyelesaian, dan bukan apa yang harus diselesaikan.

Di antara topik-topik yang memerlukan rekomendasi-rekomendasi khusus tentang penyelesaian antara lain adalah sebagai berikut:

- Alih-alih membahas kembali kurangnya kerangka waktu, cukup sebutkan bahwa Peraturan No. 24 Tahun 2006 mengatur tentang kerangka waktu tersebut dan perlu diacu dalam SK Menteri. Apabila ada kerangka waktu yang tidak tercakup dalam Peraturan No. 24 (misalnya, kerangka waktu untuk banding apabila Pemda lalai untuk bertindak), maka dapat diidentifikasi secara spesifik kerangka waktu seperti apa yang sebaiknya dibuat.
- Alih-alih menyebutkan kembali bahwa UU Gangguan tidak mengenakan sanksi terhadap pelanggaran atas persyaratan perijinan (hanya tentang tidak adanya ijin), cukup disebutkan bahwa definisi pelanggaran perlu diperluas sehingga mencakup pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan ijin – baik melalui Peraturan Menteri atau perundang-undangan lainnya.

- Alih-alih membahas berbagai badan yang diberi wewenang berdasarkan peraturan tersebut atas Ijin Gangguan, atau berbagai departemen yang digunakan Pemda untuk tujuan tersebut, mungkin lebih baik hanya merekomendasikan badan administrasi. Terkait dengan Peraturan No. 24 Tahun 2006 dan PP No. 41 Tahun 2007, mungkin lebih baik hanya merekomendasikan bahwa keselarasan akan tercipta dengan mewajibkan secara jelas administrasi Ijin Gangguan melalui Layanan Satu Atap.

Apabila rekomendasi khusus tersebut di atas dimaksudkan agar tercakup dalam Bab III (Kebijakan dan Arah Peraturan), maka sub-bagian B.1 dan sub-bagian B.2 mungkin dapat digabungkan untuk menghindari pengulangan.

Salah satu bidang utama yang paling memerlukan penyelarasan adalah hubungan antara H.O. dan AMDAL/UKL/UPL. Sebagaimana disebutkan di atas, dokumen tersebut terkesan beranggapan bahwa integrasi berarti bahwa temuan-temuan tinjauan lingkungan hidup harus disebutkan sebagai ketentuan memperoleh H.O. atau bahwa H.O. seharusnya menjadi alat penegakan peraturan tentang kajian lingkungan hidup. Hal ini tidak selalu benar, dan dokumen tersebut mungkin dapat membahas pilihan-pilihan rekomendasi yang lain. Misalnya, ketika saya berkunjung ke Indonesia, saya diberitahu bahwa rekomendasi-rekomendasi AMDAL/UKL/UPL secara umum termasuk salah satu syarat untuk memperoleh perijinan industri. Bila demikian, rekomendasi-rekomendasi tersebut tidak perlu menjadi bagian dari proses H.O..

Keputusan yang jelas tentang jenis perijinan yang harus digunakan untuk melaksanakan temuan-temuan dan rekomendasi-rekomendasi tentang tinjauan lingkungan hidup mungkin akan sangat bermanfaat. Secara umum, apabila hal-hal tersebut dimasukkan dalam ketentuan-ketentuan tentang salah satu jenis perijinan (sehingga pelanggaran terhadap rekomendasi-rekomendasi lingkungan hidup berarti pelanggaran terhadap perijinan tersebut), maka hal-hal tersebut sebaiknya tidak dimasukkan sebagai ketentuan-ketentuan tentang jenis perijinan kedua atau ketiga yang diwahibkan. Tampaknya dalam beberapa kasus, Pemda mengharuskan agar setiap ijin berfungsi sebagai “titik periksa” untuk memastikan bahwa semua perijinan dan ketentuan lainnya telah dilaksanakan, dan bukan memfokuskan pada substansi dari ijin tersebut. Dalam pertemuan kami dengan pejabat setempat di Solo, ternyata para pejabat setempat kadangkala “menumpang-tindihkan” berbagai ijin – sehingga pelanggaran terhadap salah satu ijin menjadi alasan penangguhan atau pencabutan semua ijin. Pendekatan semacam itu dengan cepat berakibat adanya sistem pengaturan yang sangat berat dan lesunya investasi. Salah satu tujuan utama dari penyelarasan sebaiknya adalah memastikan bahwa berbagai persyaratan perijinan tidak saling tumpang tindih, sehingga pengurusan ijin H.O. dapat berfokus pada sifat gangguan yang mungkin timbul dan cara mengatasinya – dan bukan berfokus pada pemenuhan perijinan usaha lainnya (yang tidak berkaitan).

Langkah pertama dalam upaya tersebut adalah mengidentifikasi jenis ijin apa yang sebaiknya menjadi alat untuk mewajibkan pelaksanaan ketentuan-ketentuan tentang lingkungan hidup, dan menghapus rujukan-rujukan kepada AMDAL/UKL/UPL dari ketentuan-ketentuan tentang perijinan lainnya.

### **2.2.3. KAJIAN SOSIOLOGI**

Bagian dokumen ini pendek dan sangat teratur. Pernyataan yang paling penting dalam bagian ini adalah bahwa “sehubungan dengan Ijin Gangguan, tujuan utamanya untuk pengendalian dampak kegiatan usaha seringkali diubah menjadi persyaratan administrasi untuk formalitas kegiatan usaha dan sebagai sumber bagi Pemda untuk memperoleh Pendapatan Asli Daerah.” Hal ini memang salah satu cara utama bagaimana sosiologi Pemda telah membelokkan maksud awal dari sistem Ijin Gangguan, dan dokumen tersebut membahasnya dengan sangat baik. Namun tidak jelas mengapa tabel perijinan oleh Pemkab muncul di bagian ini, karena hal itu merupakan informasi latar belakang yang mendasar yang tidak berkaitan dengan analisis sosiologis.

Sepuluh pokok masalah yang disajikan setelah tabel tersebut sangat kuat dan penting, terutama butir pertama. Butir tersebut berbunyi, “Kurangnya kejelasan tentang obyek (jenis usaha) yang berpotensi menciptakan Gangguan menyebabkan peraturan daerah memberlakukan Ijin Gangguan untuk semua jenis usaha.” Pembahasan tentang hal itu perlu dikembangkan. Sebagaimana telah kita bahas selama kunjungan saya ke Indonesia, menurut saya ada dua masalah berbeda yang perlu dibahas dengan jelas. Yang pertama adalah jenis-jenis kegiatan usaha mana yang perlu mengurus H.O., dan mana yang tidak. Yang kedua adalah jenis-jenis gangguan yang tercakup dalam H.O.

Topik kedua tersebut patut dibahas sebagai bagian dari kajian sosiologis, karena adanya godaan alami bagi Pemda untuk memperluas definisi “gangguan” sehingga menyentuh gangguan-gangguan apa pun yang diinginkan oleh masyarakat untuk diatasi. Banyak penduduk yang menentang perubahan atas lingkungan sekitarnya, atau peningkatan persaingan di lingkungan kerja mereka, atau jenis-jenis perubahan lainnya yang seharusnya tidak didefinisikan sebagai “gangguan” berdasarkan H.O. karena dampaknya subyektif dan tidak dapat diukur. Penting bagi Pemda untuk memfokuskan administrasi H.O. mereka (dan ijin-ijin lainnya) agar sedapat mungkin didasarkan pada dampak-dampak yang dapat diukur dan standar-standar yang obyektif, sehingga baik masyarakat maupun perusahaan mengetahui ruang lingkup pemeriksaan H.O. dan gangguan dapat diminimalkan atau dihindari.

Salah satu masalah yang terkait adalah bahwa ternyata beberapa Pemda memanfaatkan proses pengurusan ijin H.O. untuk memperoleh “kompensasi” atas dampak subyektif (misalnya, dengan mengharuskan pembangunan mesjid atau sarana pendidikan sebagai harga yang harus dibayar untuk ijin investasi usaha). Kesalahpahaman ini – bahwa H.O. merupakan cara untuk memperoleh pembayaran atau manfaat untuk mengimbangi keluhan masyarakat terkait dengan usulan kegiatan usaha yang diajukan – dibahas dengan baik di bawah judul faktor-faktor sosiologis, dan tampaknya sejauh ini belum dibahas.

Butir 10 juga perlu dibahas sedikit lebih mendalam. Membaca butir 7 dan butir 10 secara bersamaan, ternyata Pemda kurang cakap melaksanakan tugas mereka untuk memberitahukan kepada masyarakat dan menggantikan kewajiban untuk memperoleh persetujuan dari masyarakat sekitar. Hal ini mengakibatkan delegasi *de facto* dari otoritas Pemda ke instansi-instansi lain yang langsung terkait dengannya, yang seringkali kepentingannya sangat berbeda dengan kepentingan masyarakat sekitar atau kota secara keseluruhan. Dalam sistem di A.S. dan Kanada, hal ini dilarang karena telah diidentifikasi sebagai cara utama masuknya bias dan ketidakadilan yang tidak dapat diterima ke dalam prosedur perijinan. Faktor sosiologis utamanya adalah bahwa Pemda seringkali ingin menghindari pengambilan keputusan atas topik-topik yang sulit di mana terjadi pertentangan antara kepentingan kota secara umum dan kepentingan masyarakat, akan tetapi hal tersebut merupakan salah satu fungsi utama Pemda. Pada saat yang bersamaan, instansi-instansi yang langsung terkait dengan Pemda seringkali merasa bahwa mereka seharusnya memiliki hak veto atas perubahan-perubahan yang tidak mereka sukai atau memiliki hak atas kompensasi apabila perubahan-perubahan tersebut terjadi, dan kedua hal ini cenderung mengikis otoritas Pemda dan mengakibatkan lesunya investasi.

#### **2.2.4. KAJIAN EKONOMIS**

Bagian ini merupakan bagian yang kuat dari dokumen latar belakang ini, dan tabel tentang Urutan Prioritas Ordonansi (*Perda*) sangat bermanfaat. Akan tetapi, pembahasannya hanya pada tingkat makro. Apabila tersedia data tentang jumlah rata-rata retribusi yang dikenakan atau manfaat masyarakat yang diperoleh, maka dokumen tersebut akan jauh lebih kuat lagi. Walaupun memang tidak diragukan lagi bahwa retribusi yang tinggi membuat investasi semakin lesu, keterangan lebih rinci tentang biaya-biaya yang sebenarnya dibebankan akan membantu menggambarkan permasalahan yang terkait. Mungkin data tersebut dapat diperoleh melalui tinjauan singkat atas Perda yang telah ditinjau oleh Departemen Dalam Negeri (atau Perda-Perda yang telah dihapuskan oleh Departemen Dalam Negeri).

Meskipun bagian ini dengan benar memusatkan perhatian pada keharusan untuk berfokus pada faktor-faktor eksternal pasar, mungkin akan lebih baik untuk menyebutkan bahwa peranan utama perijinan seharusnya adalah untuk mengurangi atau menghilangkan faktor-faktor eksternal tersebut. Peraturan yang baik seharusnya mengemukakan pesan-pesan yang jelas kepada para investor tentang jenis-jenis faktor eksternal apa saja yang perlu dihindari, sehingga para investor dapat memilih lokasi dan teknologi yang sesuai untuk menghindari faktor-faktor eksternal tersebut. Selain itu, ketentuan-ketentuan yang melekat pada suatu ijin sebaiknya membantu mengurangi faktor-faktor eksternal dan bukan mengimbangnya demi masyarakat. Apabila faktor-faktor eksternal tersebut berdampak pada lalu lintas, maka ijin tersebut sebaiknya mempersyaratkan pengelolaan atau pengurangan lalu lintas. Apabila dampaknya adalah keributan atau kegiatan larut malam, ijin tersebut dapat melarangnya. Untuk memperoleh dampak yang paling ringan terhadap kegiatan ekonomi, peraturan harus menegaskan dengan jelas bahwa pendapat masyarakat dipertimbangkan dalam rangka mengidentifikasi dampak-dampak yang dapat diatasi melalui ketentuan-ketentuan tentang dampak-dampak tersebut – dan bukan untuk mengidentifikasi ganti rugi yang akan membuat para tetangga bersedia menjalani hidup dengan dampak-dampak tersebut.

## **2.3. KEBIJAKAN DAN ARAH PERATURAN**

### **2.3.1. KEBIJAKAN PENGATURAN**

Bagian ini secara umum jelas dan padat. Akan tetapi, gagasan pada butir pertama sebaiknya dipertajam lagi. Dalam dokumen rancangan, tertulis bahwa: “Pemerintah perlu mempertimbangkan penghapusan ijin gangguan, karena secara substantif, tujuan-tujuan dari ijin gangguan pada prinsipnya tertampung dalam perijinan yang terkait dengan penataan wilayah dan lingkungan hidup.” Sebagai tujuan jangka panjang, mungkin memang benar bahwa Ijin Gangguan perlu dihapuskan – terutama ketika tata ruang dan wilayah telah diterapkan. Akan tetapi, penataan wilayah bukanlah suatu bentuk perijinan melainkan suatu bentuk peraturan yang mencegah timbulnya kebutuhan untuk mengurus ijin bagi usaha perorangan.

Demikian pula dengan peraturan tentang lingkungan hidup dalam AMDAL/UKL/UPL yang bukan merupakan suatu bentuk perijinan melainkan salah satu syarat untuk melakukan analisis-analisis tertentu. Mungkin pernyataan yang lebih tepat adalah bahwa pemerintah sebaiknya mempertimbangkan untuk menghapuskan Ijin Gangguan di tingkat Pemda di mana peraturan tata wilayah dan lingkungan hidup telah diterapkan. Hingga peraturan tentang tata wilayah dan lingkungan hidup tersedia, penghapusan Ijin Gangguan akan menyebabkan kurangnya perlindungan bagi masyarakat setempat terhadap gangguan-gangguan yang tidak tercakup dalam AMDAL/UKL/UPL.

Demikian halnya, gagasan pada butir kedua mungkin sebaiknya diparafrasekan sebagai suatu kebijakan untuk digunakan sementara sebelum peraturan tentang tata wilayah dan lingkungan hidup tersedia – alih-alih sebagai suatu kebijakan untuk digunakan apabila Ijin Gangguan tidak mungkin dicabut. Walaupun gagasan pada butir kedua dan ketiga memiliki substansi yang tepat (menghindari bentuk-bentuk gangguan yang telah diatur oleh sistem-sistem pengaturan lainnya, dan mengakhiri penggunaan Ijin Gangguan sebagai salah satu cara menghasilkan PAD), gagasan-gagasan tersebut tidak mencakup semua kekurangan yang ditemukan pada Bab 1 dan Bab 2 dari dokumen tersebut.

Topik-topik lain yang perlu dibahas meliputi (1) tidak ada penjelasan tentang jenis-jenis perusahaan yang harus mengurus ijin H.O., (2) tidak ada penjelasan tentang jenis-jenis gangguan yang dapat diatasi dengan ijin H.O., (3) pendelegasian Ijin Gangguan dari Pemda ke instansi-instansi yang langsung terkait dengannya, (4) tidak disebutkannya kerangka waktu untuk keputusan dan akibat dari terlambatnya pengambilan keputusan. Karena bagian ini melatarbelakangi Peraturan Menteri, penting agar bagian ini mengenali gagasan-gagasan utama yang diangkat dalam bagian-bagian sebelumnya.

### **2.3.2. ARAH PERATURAN**

Sub-bagian B cukup jelas, tetapi perlu ditinjau ulang untuk memastikan bahwa pedoman kebijakan jangka pendek dalam sub-bagian B.2 mencakup topik-topik yang sama sebagaimana yang tercakup dalam bagian Kebijakan di atas (sebagaimana telah diubah). Gagasan pada butir (a) perlu dikembangkan (atau dirancangkan sub-bagian yang baru) untuk memperjelas bahwa ketentuan-ketentuan yang dikenakan atas suatu Ijin Gangguan sebaiknya dibatasi hanya pada ketentuan-ketentuan yang mengatasi dan mengurangi dampak-dampak gangguan sampai pada tingkat tertentu, dan sebaiknya tidak meliputi ketentuan-ketentuan yang mencoba mengimbangi kerugian yang diderita oleh masyarakat sekitar atau para pihak lain karena adanya gangguan yang tidak ada kaitannya. Tidak ada satu pun butir gagasan yang menyinggung perlunya mengubah proses keterlibatan masyarakat dan menghindari pengalihan ke instansi-instansi yang langsung terkait, dan beberapa acuan ke permasalahan tersebut perlu ditambahkan.

### **2.4. ISI PENTING DARI RANCANGAN PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI TENTANG PROSEDUR PENERBITAN IJIN PENGENDALIAN GANGGUAN**

Pembahasan awal tentang dasar-dasar filosofis, sosial, dan hukum tampaknya sangat umum, dan mungkin lebih baik digabungkan dengan pembahasan tentang masalah-masalah tersebut dalam Bab II. Butir-butir gagasan yang ada di bawah bagian dasar-dasar hukum tampaknya kurang sesuai dengan butir-butir gagasan pada daftar pertimbangan hukum sebelumnya, dan ketidaksesuaian tersebut dapat dihindari dengan menggabungkan pernyataan-pernyataan tersebut dengan pembahasan sebelumnya. Apabila suatu daftar khusus tentang pertimbangan hukum perlu dicantumkan dalam Bab IV, maka daftar tersebut seharusnya sesuai dengan daftar-daftar sebelumnya. Alur dokumen latar belakang tersebut tampaknya berkembang dari umum ke khusus, dan sebagai pedoman yang paling spesifik dalam dokumen tersebut, tampaknya Bab IV perlu menghindari pembahasan umum tentang konsep-konsep dan berfokus pada pedoman yang lebih terperinci.

Sebagian besar bagian Bab IV berikutnya adalah tentang format untuk menyusun rancangan Peraturan Menteri yang berlaku di Indonesia. Karena format yang diterima untuk perumusan undang-undang sangat berbeda antara satu negara dengan negara lain, saya tidak memiliki komentar khusus tentang bagian-bagian ini. Untuk menghindari pengulangan, komentar substantif saya tentang teks dari peraturan tersebut dikemukakan dalam Bagian 3 di bawah ini.

### 3. REKOMENDASI-REKOMENDASI UNTUK PERATURAN BERSAMA TINGKAT MENTERI

---

Saya telah meninjau rancangan Peraturan Menteri tertanggal 24 Mei 2008 (“Peraturan”) dan berikut ini adalah komentar-komentar saya. Rancangan yang saya tinjau memiliki 29 Pasal dan ada beberapa kesalahan dalam penomoran Bab, Bagian, dan Pasal. Saya yakin terdapat rancangan lain yang dibuat setelah rancangan tersebut yang terdiri atas 35 Pasal dan memperbaiki kesalahan-kesalahan tersebut. Beberapa komentar berikut ini disebutkan dalam presentasi PowerPoint saya di hadapan tim perumusan peraturan, staf SENADA, staf The Asia Foundation, dan lain-lain pada 13 Juni 2008.

Dalam menyelesaikan tinjauan ini, saya berasumsi bahwa salah satu tujuan utama Peraturan ini adalah untuk mengurangi penundaan dan biaya yang dapat dihindari, atas kemungkinan proyek-proyek investasi karena persyaratan H.O. dari Pemda. Tujuan yang kedua adalah untuk meningkatkan proses desentralisasi di Indonesia (reformasi) dengan mendorong Pemda-Pemda untuk mengembangkan kemampuan-kemampuan yang diperlukan oleh Pemda-Pemda yang modern. Dengan mengingat tujuan-tujuan tersebut, Peraturan tersebut perlu ditinjau dalam rangka:

- Mengurangi ketidakpastian terkait dengan jenis-jenis usaha yang dicakup.
- Mengurangi ketidakpastian terkait dengan jenis-jenis gangguan yang ditinjau.
- Menghindari pendelegasian kewenangan H.O. yang tidak sesuai dari Pemda kepada masyarakat sekitar.
- Mengurangi perlunya negosiasi ulang dalam hal ketentuan-ketentuan H.O. pada waktu perpanjangan ijin apabila proyek investasi belum mengubah operasinya.
- Menghindari retribusi dan pungutan paksa yang tidak wajar

Saya tidak memiliki komentar tentang bagian-bagian ini, yang hanya menyebutkan judul-judul ketentuan hukum Indonesia yang berkaitan dengan Peraturan tersebut.

#### 3.1. KETENTUAN UMUM

##### 3.1.1. BAGIAN PERTAMA: DEFINISI

###### 3.1.1.1. Pasal 1

Berdasarkan diskusi dengan staf, definisi AMDAL perlu memasukkan dampak-dampak sosial serta lingkungan. Apabila tidak mencakup dampak sosial, maka komentar pada Bab II di bawah perlu direvisi untuk menggambarkan bahwa kajian H.O. perlu mencakup dampak-dampak khusus sosial yang telah kita bahas (karena tidak tercakup dalam AMDAL).

##### 3.1.2. BAGIAN KEDUA: MAKSUD DAN TUJUAN

###### 3.1.2.1. Pasal 2

Saya tidak ada komentar tentang pasal ini.

###### 3.1.2.2. Pasal 3

Sebagaimana yang telah kita diskusikan selama kunjungan saya, nampaknya kita telah sepakat bahwa topik-topik yang tercakup dalam tinjauan AMDAL atau UPL/UKL tidak perlu dimasukkan lagi dan

tidak menjadi persyaratan tambahan atau ‘retribusi’ melalui proses Ijin Gangguan. Namun demikian, tampaknya terdapat kesimpangsiuran tentang apa yang sebenarnya dicakup dalam tinjauan AMDAL atau UPL/UKL. Daftar topik-topik lingkungan yang dicakup dalam AMDAL nampak jelas, dan kata ”sosial” juga muncul, namun tidak jelas apakah semua dampak sosial dipertimbangkan dalam proses AMDAL atau hanya dampak sosial yang terkait dengan dampak khusus lingkungan. Sama halnya, tidak jelas apakah tinjauan AMDAL akan mencakup dampak ekonomi yang terkait dengan dampak lingkungan yang ditinjau (misalkan, pencemaran air yang menyebabkan berkurangnya populasi ikan di sungai yang tersedia untuk dipancing oleh masyarakat).

Jelas bahwa ruang lingkup tinjauan UPL/UKL lebih sempit dan lebih direncanakan daripada AMDAL, namun masih belum jelas apakah dampak-dampak yang terkait dengan sosial dan ekonomi juga tercakup. Dalam setiap kasus, apabila kajian AMDAL atau UPL/UKL mencakup topik yang terkait dengan masalah sosial dan ekonomi, maka tidak perlu dipertimbangkan kembali dalam proses permohonan ijin gangguan – namun apabila AMDAL/UPL/UKL tidak mencakup topik tersebut, maka hal tersebut harus tercakup dalam proses H.O. Untuk mengatasi masalah ini, Saya menyarankan rumusan butir c untuk diubah dan berbunyi sebagai berikut: *“c. Perlindungan terhadap lingkungan dalam hal apabila permohonan tidak divajibkan untuk melakukan kajian AMDAL, UKL/UPL, atau perundang-undangan kajian lingkungan lainnya.”*

### **3.1.3. BAGIAN KETIGA: CAKUPAN**

#### **3.1.3.1. Pasal 4**

Saya tidak ada komentar tentang bagian ini, yang hanya merupakan daftar bagian-bagian berikutnya.

### **3.2. JENIS-JENIS GANGGUAN**

#### **3.2.1. PASAL 6 (HARAP DIINGAT BAHWA DALAM RANCANGAN SAYA TIDAK ADA PASAL 5)**

Pasal ini merupakan satu dari empat pasal yang menurut saya sangat memerlukan penjelasan dalam Rancangan Peraturan. Untuk meningkatkan investasi di Indonesia, jenis-jenis perubahan yang tidak dianggap gangguan dan tidak mendapatkan keberatan dari masyarakat sangat perlu ditetapkan. Ketika ijin H.O. mulai diterapkan pada tahun 1920-an, sangat jelas bahwa kegiatan usaha tidak harus mendapatkan ijin H.O. kecuali apabila usaha-usaha tersebut terlibat dalam sejumlah kegiatan khusus atau menimbulkan dampak-dampak khusus. Meskipun demikian, bertahun-tahun, cakupan H.O. nampaknya telah meluas hingga hampir semua kegiatan usaha perlu memperoleh surat ijin dan bernegosiasi terkait dengan ketentuan dan biaya ijin tersebut. Peraturan tersebut harus memberikan panduan kepada Pemda untuk kembali kepada pendekatan awal, yang memuat batasan yang cukup jelas antara dampak yang merupakan “gangguan” yang perlu mendapatkan penanganan dalam H.O dan dampak yang tidak termasuk dalam definisi “gangguan” dan tidak perlu mendapatkan penanganan.

Bagian ini harus membatasi daftar “gangguan” hanya pada gangguan-gangguan yang dapat diverifikasi dan diukur secara objektif, dan atas hal mana Pemda dapat menetapkan persyaratan untuk membatasi gangguan. Pertanyaan tentang apa yang merupakan “gangguan” tidak boleh subjektif atau berdasarkan tanggapan emosional atau pribadi, namun perlu ditetapkan secara objektif sehingga para investor dapat berusaha untuk menghindari gangguan tersebut (yang merupakan tujuan pokok dari ijin H.O). Misalkan, seorang investor yang menyadari bahwa potensi bahaya terhadap keselamatan umum akan ditangani dengan proses H.O. kemungkinan besar memilih pendekatan-pendekatan produksi dan teknologi yang mengurangi risiko terhadap keselamatan umum.

Dalam rancangan peraturan tersebut, teks yang menyebut “jenis-jenis gangguan” sangatlah luas. Meskipun saya yakin niat tim perumus adalah untuk mempersempit teks ini dengan menggunakan tabel terlampir, penyempitan terhadap teks pada Pasal 6 juga akan bermanfaat. Saya menyarankan agar penulisan tersebut diperbaiki sebagai berikut.

Ayat (2) yang sekarang ini berbunyi: “Gangguan-gangguan pada lingkungan fisik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a meliputi: tanah, air tanah, sungai, laut, udara, dan suara” Bagian ini harus menjelaskan bahwa gangguan pada lingkungan fisik tidak termasuk gangguan-gangguan yang ditangani dengan AMDAL atau UPL/UKL. Hal ini akan diperjelas dengan kata-kata yang telah diperbaiki sebagai berikut: “Gangguan pada lingkungan fisik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a mencakup kerusakan pada tanah, air tanah, sungai, laut, udara, dan suara, untuk proyek-proyek yang tidak diwajibkan untuk membuat AMDAL atau UKL/UPL.”

Ayat (3) yang sekarang ini berbunyi: “Gangguan-gangguan pada kehidupan sosial masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b mencakup kejadian: keresahan sosial, kemerosotan moral, dan ancaman-ancaman terhadap ketertiban umum.” Saya menyarankan agar bagian ini diperbaiki dan berbunyi sebagai berikut: “Gangguan-gangguan pada kehidupan sosial masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b meliputi ancaman-ancaman terhadap keselamatan umum atau kemerosotan moral masyarakat.” Rumusan ini tidak memasukkan kategori “keresahan sosial” karena hampir semua perubahan dapat digambarkan menyebabkan keresahan sosial. Hampir seluruh investasi membawa suatu perubahan di masyarakat, dan penduduk sering kali khawatir dengan perubahan yang diajukan, namun kekhawatiran umum tentang perubahan tidak dicantumkan sebagai suatu “gangguan” yang akan ditangani dengan H.O. Apabila keresahan sosial dapat dihubungkan dengan beberapa dampak khusus di masyarakat (misal, lalu lintas, atau kebisingan), dampak khusus tersebut harus dimasukkan sebagai salah satu dari dampak lingkungan, sosial, atau ekonomi yang tercantum dalam daftar. Apabila tidak dapat dipersempit menjadi suatu dampak spesifik, maka kejadian tersebut bukan merupakan “gangguan”.

Ayat (4) yang sekarang ini berbunyi: “Gangguan-gangguan terhadap ekonomi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf c mencakup pengurangan dalam: produksi; pendapatan; keuntungan; dan/atau kerusakan pada semua atau sebagian aset publik. Mendefinisikan “gangguan” dengan memasukkan dampak ekonomi secara khusus merupakan hal yang berisiko karena banyak proyek investasi baru akan berpengaruh pada para pemasok, produsen, atau saingan. Fakta bahwa investasi baru akan menggunakan teknologi-teknologi tepat guna yang akan mengambil usaha dari saingan yang kurang efisien tidak menjadi faktor yang dipertimbangkan dalam proses H.O. Setelah berdiskusi dengan tim perumus, nampak bahwa cara untuk tidak mempertimbangkan masalah daya saing adalah dengan membatasinya pada dampak-dampak potensial terhadap aset-aset publik yang digunakan masyarakat.

Sebagai contoh, apabila usaha-usaha yang diajukan akan berakibat pada kepadatan jalan sehingga penduduk yang ada saat ini tidak dapat mengirim barang-barang mereka secara efisien di jalanan yang sama, maka usaha tersebut diminta untuk memperlebar jalanan tersebut sehingga kapasitas lalu lintas yang memadai tetap terpelihara untuk masyarakat lain. Saya merekomendasikan agar ayat (4) ini diperbaiki dengan teks yang serupa sebagai berikut: “Gangguan-gangguan terhadap ekonomi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf c mencakup kerusakan pada aset publik (seperti jalanan) yang mengurangi produksi bagi orang lain di masyarakat, namun tidak mencakup kerugian yang ditimbulkan oleh persaingan yang semakin meningkat.”

Ayat (5) yang sekarang ini berbunyi: “Gangguan terhadap psikologi masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf d adalah kurangnya kenyamanan dalam menjalani kehidupan dan dalam menjalankan usaha yang menimbulkan perubahan dalam mentalitas masyarakat.” Teks ini begitu luas hingga hampir semua perubahan yang diajukan dapat dianggap sebagai “gangguan”, yang sangat menyimpang dari

maksud awal prosedur ijin H.O. Sama halnya dengan pembahasan “keresahan sosial” di atas, teks ini juga begitu luas sehingga tidak dapat diterapkan. Saya merekomendasikan agar ayat tersebut dihapus.

Perlu diingat bahwa sebagian besar jenis “gangguan” yang tercantum dalam ayat ini dapat diatasi dengan peraturan zonasi yang baik. Peraturan-peraturan tersebut akan menentukan jenis-jenis kegiatan apa saja yang diijinkan di tiap jenis masyarakat yang berbeda (atau diijinkan tergantung pada persyaratan-persyaratan objektif untuk melindungi tetangga mereka), dan investor-investor yang menempatkan usaha-usaha mereka pada kawasan-kawasan yang sesuai tidak akan menyebabkan gangguan. Dengan kata lain, operasi-operasi mereka dapat menyebabkan gangguan di lokasi lain, namun dengan menempatkan di suatu wilayah yang ditunjuk untuk jenis kegiatan tersebut, mereka dapat mengira bahwa properti-properti yang berada di sekitarnya mengetahui adanya kemungkinan dampak-dampak tersebut, sehingga tidak dianggap sebagai “gangguan”. Peraturan tersebut mungkin perlu menjelaskan bahwa apabila Pemda telah mengadopsi peraturan rencana tata ruang dan peraturan zonasi, maka Pemda tersebut tidak lagi menggunakan prosedur ijin H.O.

### **3.3. PERSYARATAN-PERSYARATAN IJIN**

#### **3.3.1. PASAL 7**

Saya tidak ada komentar untuk pasal ini, yang hanya merupakan pendahuluan untuk tabel yang dilampirkan.

#### **3.3.2. PASAL 8**

Saya tidak ada komentar untuk pasal ini, kecuali menekankan bahwa perlu dicantumkan upaya administratif khusus terhadap kelalaian pemerintah daerah untuk menyelesaikan proses H.O di dalam waktu yang ditentukan. Sebagaimana yang saya pahami, Hukum Indonesia meliputi ketentuan-ketentuan umum hukum administratif yang mengijinkan permohonan banding terhadap keputusan-keputusan Pemda. Namun demikian, kelalaian pemerintah untuk bertindak terkadang ditafsirkan sebagai suatu hal selain dari keputusan (misal, kelalaian untuk mengambil keputusan) dan oleh karenanya tidak dapat diajukan banding. Pasal ini dengan sederhana menjelaskan bahwa kelalaian untuk mengambil keputusan itu sendiri adalah tindakan yang dapat diajukan banding.

#### **3.3.3. PASAL 9**

Pasal ini memberikan jangka waktu standar 5 tahun untuk ijin H.O. dan mengatur pembaruan ijin. Para investor memerlukan jaminan bahwa mereka tidak diwajibkan untuk menegosiasikan ulang keluhan-keluhan tentang “gangguan” di masa mendatang apabila operasi-operasi mereka tidak berubah. Di lain pihak, mereka harus menduga bahwa apabila operasi mereka berubah (misalnya, operasinya menimbulkan banyak lalu lintas, atau beroperasi lebih lama hingga malam, atau mulai menggunakan teknologi yang mungkin meningkatkan polusi) mereka masalah “gangguan” perlu ditinjau kembali. Pertanyaan utama adalah “siapa yang menyebabkan perubahan”. Perusahaan harus bertanggung jawab atas perubahan-perubahan pada “gangguan” yang mereka timbulkan, namun bukan atas perubahan-perubahan di lingkungan sekitar properti mereka.

Hal ini penting karena apabila suatu perusahaan mengambil keputusan untuk berlokasi di properti tertentu, perusahaan tersebut akan berada pada posisi yang sangat tidak menguntungkan dalam bernegosiasi dengan Pemda; karena menghentikan operasi, atau merelokasi usaha akan sangat mengganggu usaha tersebut. Ketika dihadapkan pada kebutuhan untuk menegosiasikan persyaratan “gangguan” untuk lima atau sepuluh tahun mendatang, terdapat risiko yang signifikan bahwa mereka akan menyetujui persyaratan-persyaratan tambahan (yang telah disesuaikan atau tidak) hanya untuk menghindari gangguan-gangguan dan menjaga agar kegiatan usahanya tetap berjalan lancar. Oleh karena itu, penting untuk membatasi

diskusi-diskusi ke depan tentang “gangguan-gangguan” pada kondisi-kondisi tersebut yang oleh perusahaan itu sendiri dapat dikendalikan atau ditanggulangi. Peraturan tersebut sudah memuat sebuah ketentuan (Pasal 17) yang membahas bagaimana ijin H.O. diubah apabila operasi-operasi usaha berubah, dan prosedur kedua tidak perlu dicantumkan pada pembaruan lima tahun.

Pasal 9 yang sekarang ini berbunyi: “Ijin gangguan berlaku selama lima tahun dan harus diperpanjang selama kegiatan usaha terus beroperasi.” Saya menyarankan penambahan teks serupa teks berikut: “Perubahan pada lingkup operasi usaha harus dilakukan dengan proses perubahan dalam Pasal 17 dan bukan dengan proses perpanjangan ijin. Perubahan pada lingkungan sekitar tidak memerlukan perubahan ijin gangguan.” Meskipun demikian, perlu diingat bahwa pendekatan ini mengharuskan Pemda untuk giat memantau perubahan kegiatan operasi perusahaan. Hal ini memudahkan Pemda untuk memulai pembahasan tentang gangguan-gangguan yang diubah setiap waktu (tidak hanya setiap lima tahun). Secara umum, hal tersebut bukanlah suatu masalah – kondisi yang benar-benar berubah (seperti meningkatnya kemacetan atau kebisingan) diamati oleh masyarakat sekitar, yang dapat melaporkan gangguan tersebut kepada Pemda. Bagaimanapun, pendekatan ini tidak memberikan kemudahan bagi Pemda untuk menghindari pemantauan, dan kemudian membebani perusahaan untuk datang setiap lima tahun dan memberikan pembuktian bahwa tidak ada perubahan dalam operasi usaha mereka.

### **3.4. KEWENANGAN PEMBERIAN IJIN**

#### **3.4.1. PASAL 10**

Saya tidak ada komentar tentang pasal ini, yang membahas otoritas pemerintahan yang mana yang memiliki wewenang untuk mengeluarkan Ijin H.O. Hal ini berurusan dengan alokasi kewenangan internal berdasarkan Hukum Indonesia dan saya tidak memiliki kualifikasi untuk membahasnya.

### **3.5. ADMINISTRASI PERIJINAN**

#### **3.5.1. BAGIAN PERTAMA: KEWAJIBAN-KEWAJIBAN PEMBERI IJIN**

##### **3.5.1.1. Pasal 14: (Harap diingat bahwa dalam rancangan saya tidak terdapat pasal 11, 12 atau 13)**

Dua prinsip mendasar dari sistem pemerintah daerah modern adalah (1) pemerintah harus menyebutkan (di awal, dan secara objektif) standar-standar atau kriteria yang harus dipenuhi oleh suatu perusahaan untuk mendapatkan ijin untuk mendirikan dan mengoperasikan kegiatan usaha, dan (2) bahwa keputusan-keputusan pemerintah diambil berdasarkan pada standar-standar atau kriteria tersebut, dan tidak pada pertimbangan-pertimbangan lain (misalnya, emosi, korupsi, atau pertentangan masyarakat umum berdasarkan faktor-faktor yang tidak tercantum dalam peraturan). Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, sebaiknya diberikan penjelasan dalam Pasal ini bahwa pemberi ijin harus mengambil keputusan semata-mata berdasarkan pada apakah permohonan menghasilkan satu atau lebih gangguan yang tercantum dalam Pasal 6 dan apakah permohonan dapat tunduk pada persyaratan-persyaratan untuk menanggulangi dampak-dampak tersebut. Sebagai rumusan alternatif, Peraturan tersebut dapat menyatakan bahwa pemberi ijin tidak boleh menolak ijin berdasarkan penolakan yang tidak berkaitan dengan jenis-jenis khusus gangguan yang tercantum pada Pasal 6. Sebagai contoh, ayat (2) (f) yang baru dapat ditambahkan yang berbunyi:

*“(2) (f) mengambil keputusan tentang permohonan ijin H.O. semata-mata berdasarkan pada apakah hal tersebut menimbulkan satu atau lebih gangguan yang tercantum dalam Pasal 6 dan apakah gangguan-gangguan tersebut telah ditanggulangi hingga tingkat yang dapat diterima. Pemberi ijin tidak boleh mengambil keputusan untuk menolak atau menentukan syarat bagi suatu permohonan berdasarkan keberatan atau keluhan tentang gangguan yang tidak tercantum dalam pasal 6.”*

### **3.5.2. BAGIAN KEDUA: KEWAJIBAN-KEWAJIBAN PEMOHON IJIN**

#### **3.5.2.1. Pasal 15**

Sebagaimana yang telah dikemukakan diatas, perusahaan-perusahaan hanya akan diwajibkan untuk mengurus perubahan ijin apabila mereka mengubah operasi atau fasilitas sehingga menimbulkan “gangguan-gangguan” tambahan atau mengubah “gangguan”. Meskipun hubungan baik antara dunia usaha dan pemerintah mengharuskan agar Pemda tidak berusaha membebaskan persyaratan-persyaratan tambahan apabila operasi usaha tidak berubah, mereka juga meminta agar kegiatan usaha terbuka tentang perubahan-perubahan yang dapat menimbulkan gangguan-gangguan tambahan. Pasal ini dapat direvisi untuk memperjelas tanggung jawab ini dengan menambahkan bagian (e) yang berbunyi “memberitahukan kepada Pemda tentang perubahan-perubahan dalam skala usaha, waktu, fasilitas-fasilitas, atau proses-proses yang digunakan yang dapat menimbulkan gangguan-gangguan yang berubah atau tambahan sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 6.”

### **3.5.3. BAGIAN KETIGA: KEGIATAN-KEGIATAN AND USAHA-USAHA YANG TIDAK MEMERLUKAN IJIN**

#### **3.5.3.1. Pasal 16**

Pasal ini merupakan dua (dari empat) Pasal yang menurut saya sangat memerlukan penjelasan dalam rancangan Peraturan . Sehubungan dengan Pasal 6, Saya membahas pentingnya membatasi jenis-jenis gangguan yang tercakup dalam sistem ijin H.O. Pasal 16 ini harus jelas pula sehubungan dengan jenis-jenis permohonan atau operasi apa saja yang dibebaskan dari persyaratan-persyaratan ijin H.O. untuk alasan yang sama. Para investor perlu mengetahui lebih dulu aturan-aturan permainan– dan apabila jenis-jenis kegiatan atau usaha tertentu akan terbebas dari peraturan pemerintah maka kemungkinan besar mereka akan menyesuaikan kegiatan-kegiatan mereka untuk memperoleh pembebasan tersebut. Penjelasan dari Pasal 6 akan memberikan insentif kepada perusahaan untuk menghindari jenis-jenis gangguan khusus, penjelasan pada Pasal 16 akan memberikan mereka insentif untuk berlokasi di tempat-tempat dimana beban-beban pengaturan akan diminimalkan.

Pasal 16 yang sekarang ini berbunyi sebagai berikut: “Semua kegiatan usaha diwajibkan untuk memperoleh ijin gangguan, kecuali: (a) Perusahaan-perusahaan yang sudah memiliki AMDAL, (b) Perusahaan-perusahaan yang berlokasi di Kawasan Industri, Kawasan Berikat, dan Kawasan Ekonomi Khusus, (c) Usaha-usaha di dalam gedung yang sudah memiliki AMDAL dan/atau ijin gangguan, dan (d) usaha-usaha kecil yang tidak menimbulkan gangguan-gangguan.”

Meskipun subbagian (a) mengatur usaha-usaha dan operasi-operasi yang cukup besar untuk mendapatkan kajian AMDAL, subbagian ini tidak mengatur usaha-usaha yang berskala lebih kecil yang tunduk pada persyaratan-persyaratan UPL/UKL. Untuk menutupi perbedaan tersebut, subbagian (e) yang baru dapat ditambahkan yang berbunyi sebagai berikut: “e. Perusahaan-perusahaan yang sudah mendapatkan UKL/UPL yang akan terbebas dari kajian gangguan pada lingkungan fisik berdasarkan Pasal 6, ayat 2, namun tidak dibebaskan dari kajian berdasarkan ayat 3 (dampak-dampak di masyarakat) dan 4 (dampak-dampak ekonomi).”

Subbagian (c) membahas permasalahan umum terkait dengan sistem H.O. saat ini – yang mengharuskan surat ijin gangguan untuk setiap gedung (misalnya, mal) dan ijin gangguan tambahan dari setiap penyewa di gedung itu. Meskipun mungkin saja masing-masing penyewa menimbulkan gangguan-gangguan yang berbeda jenisnya dengan gangguan-gangguan yang diantisipasi saat ijin gangguan untuk gedung dikeluarkan, kemungkinannya masih kecil. Bahkan, persyaratan ganda ijin gangguan membuka kesempatan adanya penyalahgunaan, dalam pemberlakuannya, yang mengharuskan para pemilik untuk membuktikan

bahwa mereka tidak menyebabkan gangguan-gangguan tambahan apapun. Oleh karena itu, teks rancangan yang membebaskan pemilik gedung yang memiliki surat ijin gangguan dari persyaratan surat ijin kedua merupakan suatu perubahan yang baik. Apabila Pemda mengkhawatirkan gangguan-gangguan yang nanti akan timbul dari para setiap penyewa, maka Pemda dapat mensyaratkan surat ijin gangguan gedung untuk menghindari terjadinya gangguan tersebut – Misalkan, dengan memberikan ketentuan bahwa tidak satupun penyewa yang menggunakan bahan kimia berbahaya atau bahwa lalu lintas secara keseluruhan dibatasi untuk menghindari kepadatan lalu lintas di jalanan-jalanan yang dekat.

Diskusi dengan tim perumus mengangkat persoalan kedua yang serupa terkait dengan kawasan usaha. Pertanyaannya adalah, apabila setiap pengembang kawasan usaha telah mendapatkan surat ijin gangguan untuk seluruh kawasannya, apakah setiap pembeli atau penyewa bidang tanah usaha diharuskan untuk mendapatkan surat ijin gangguan kedua untuk operasi-operasi mereka masing-masing. Pertanyaan ini sedikit agak sulit, karena kemungkinan bahwa setiap perusahaan industri atau perusahaan komersil akan menimbulkan “gangguan-gangguan” yang tidak diharapkan lebih besar daripada kemungkinan bahwa setiap penyewa dalam satu gedung akan menimbulkan gangguan tersebut. Apabila tujuannya adalah untuk meningkatkan investasi dan untuk menjamin bahwa “gangguan-gangguan” ditangani secara efisien, maka saya yakin kita harus memberikan peluang kepada pengembang kawasan usaha atau industri baik untuk (a) memperoleh surat ijin gangguan hanya berdasarkan pada pembangunan kawasan dan untuk memberikan tanggung jawab kepada penyewa atau pembeli kawasan usaha untuk memiliki H.O. mereka sendiri, atau (b) untuk memperoleh sebuah surat ijin gangguan yang mencakup kawasan usaha dan para penyewanya secara keseluruhan.

Jelas, apabila penyewa dan pengguna di masa depan tidak diketahui, maka Pemda perlu lebih berhati-hati dalam memberikan persetujuan surat ijin gangguan dan membuat persyaratan-persyaratan untuk mengatasi dampak-dampak yang tidak diharapkan, namun mereka dapat mengatasinya. Sama seperti gedung pusat-pusat perbelanjaan atau pusat-pusat usaha, apabila mereka mengkhawatirkan lalu lintas, mereka dapat mencantumkan persyaratan-persyaratan yang membatasi keseluruhan lalu lintas, dsb, dan pemilik kawasan usaha akan bertanggung jawab untuk menjamin para penyewanya tidak melanggar batasan tersebut. Beberapa pengembang kawasan usaha akan memilih opsi (a) dan beberapa lainnya akan memilih opsi (b), namun saya tidak percaya kalau Pemda harus memaksa mereka semua untuk menggunakan opsi (a) dan membebaskan persyaratan surat ijin ganda pada mereka. Untuk mengatasi situasi ini, bagian (c) dapat diperbaiki dengan teks sebagai berikut: “Para penyewa di gedung atau kawasan usaha yang sudah memiliki AMDAL atau ijin gangguan yang meliputi kegiatan-kegiatan di dalam gedung atau kawasan usaha..”

Bagian (d) merupakan upaya untuk membebaskan usaha-usaha kecil dengan dampak-dampak kecil dari cakupan persyaratan H.O., namun saya yakin rumusan tersebut akan menimbulkan masalah. Secara lebih spesifik, membebaskan “usaha-usaha kecil yang tidak menimbulkan gangguan-gangguan” merupakan ajakan bagi Pemda dan perusahaan-perusahaan kecil untuk membuktikan apakah mereka menimbulkan gangguan atau tidak. Saya mengerti bahwa Indonesia saat ini mendefinisikan “usaha-usaha mikro” (berbeda dengan “usaha-usaha kecil” sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 2), dan istilah tersebut dapat digunakan untuk membantu mendefinisikan pembebasan tersebut.

Hal ini merupakan hal yang rumit, karena usaha-usaha yang sangat kecil dan usaha-usaha yang sepenuhnya dilakukan dalam ruangan sekalipun dapat memberikan dampak pada lingkungan mereka, sedangkan beberapa usaha yang lebih besar dan dilakukan di tempat terbuka mungkin memberikan sedikit dampak. Bagaimanapun, secara umum, Pemda sebaiknya memfokuskan perhatian mereka (serta staf dan anggaran) pada isu-isu yang memiliki dampak-dampak yang lebih besar, dan kecenderungannya bukan untuk mengatur berbagai jenis “pekerjaan rumahan” (usaha-usaha yang dilakukan di rumah

pemilik usaha itu sendiri) dan beberapa jenis perkembangan kecil. Dasar pemikirannya adalah bahwa usaha-usaha yang lebih kecil dan dampak-dampaknya memerlukan staf Pemda yang dibayar mahal untuk memantau mereka dan melibatkan pemda dalam hal yang pada pokoknya merupakan pertentangan “tetangga lawan tetangga”. Pendekatan yang lebih baik dan lebih efisien adalah memfokuskan peraturan Pemda pada usaha-usaha dan dampak yang cukup besar yang akan ditimbulkannya terhadap lingkungan sekitarnya. Dengan pemikiran tersebut, subbagian (d) dapat diperbaiki untuk membebaskan: “usaha kecil dan mikro dan pekerjaan rumahan yang tidak melakukan operasi di luar bangunan yang tertutup.”

### **3.5.4. BAGIAN KEEMPAT: PERUBAHAN IJIN GANGGUAN**

#### **3.5.4.1. Pasal 17**

Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, saya rasa proses perubahan adalah cara yang tepat untuk mengatasi perubahan dalam operasi usaha yang mengubah atau dapat mengubah jenis atau jumlah “gangguan” yang dialami wilayah sekitar. Saat ini, Pasal ini berbunyi: “Kegiatan usaha diharuskan untuk memohon perubahan ijin gangguan apabila: (a) meningkatkan kapasitas usaha sekurang-kurangnya 10 persen dibandingkan kapasitas produksi sebelumnya, atau (b) memperluas lahan dan bangunan tempat usaha.” Terdapat perluasan kecil terhadap gedung (misalkan, penambahan ruang penyimpanan atau jalan masuk untuk umum yang tidak mungkin menimbulkan gangguan-gangguan tambahan, dan perluasan demikian harus dibebaskan. Di sisi lain, ada beberapa jenis perubahan dalam kegiatan usaha yang tidak ada dalam daftar yang dapat menimbulkan gangguan-gangguan besar seperti jenis “gangguan” yang tercantum dalam pasal 6.

Untuk mengatasi teks peraturan saat ini baik yang kurang dan juga terlalu mengatur, Saya menyarankan agar Pasal 17 dirancang ulang dengan teks serupa dengan teks berikut: “Kegiatan usaha diharuskan untuk memohon perubahan ijin gangguan apabila: (a) meningkatkan kapasitas usaha sekurang-kurangnya 20 persen dibandingkan kapasitas produksi sebelumnya, atau (b) memperluas lahan tempat usaha, atau (c) memperluas bangunan tempat usaha sekurang-kurangnya 20 persen, atau (d) menambah jumlah lalu lintas mobil atau truk dari fasilitas lebih dari 20 persen, atau (e) menambah jumlah operasinya yaitu mulai sebelum jam 6:00 pagi atau selesai melewati jam 10:00 malam.”

### **3.5.5. BAGIAN KELIMA: PERPANJANGAN IJIN GANGGUAN**

#### **3.5.5.1. Pasal 18**

Saya tidak ada komentar tentang Pasal ini, selain memberikan catatan bahwa persyaratan-persyaratan hendaknya tetap dibuat sederhana dengan alasan-alasan yang tercantum dalam pembahasan pada Pasal 9.

### **3.5.6. BAGIAN KEENAM: PELAKSANAAN LAYANAN-LAYANAN PERIJINAN**

#### **3.5.6.1. Pasal 19**

Saya tidak ada komentar tentang Pasal ini, selain memberikan catatan bahwa pasal ini sesuai dengan perubahan global untuk berusaha menguatkan dan meyederhanakan pemerintahan daerah melalui penggunaan pengurusan ijin satu atap..

### **3.6. KRITERIA UNTUK MENETAPKAN TARIF RETRIBUSI**

#### **3.6.1. BAGIAN PERTAMA: MENENTUKAN JUMLAH TARIF RETRIBUSI**

##### **3.6.1.1. Pasal 20**

Pasal ini merupakan tiga (dari empat) Pasal yang menurut saya sangat memerlukan revisi dan penjelasan untuk mencapai tujuan ganda yakni meningkatkan investasi dan memajukan Pemda yang terdesentralisasi. Teks rancangan saat ini tepat berupa pembatasan retribusi pada biaya-biaya administratif dan biaya verifikasi lapangan, namun tidak satupun dari kategori tersebut didefinisikan secara sempit. Risiko dari tidak adanya definisi retribusi di Indonesia— sebagaimana di negara-negara lainnya – adalah bahwa Pemda terkadang tergoda untuk lebih dari mengembalikan biaya sesungguhnya dalam mengoperasikan sistem H.O.

Berdasarkan diskusi dengan tim perumus, saya mengerti bahwa beberapa Pemda memperlakukan retribusi sebagai sebuah kesempatan untuk menghasilkan pendapatan umum untuk operasi pemerintah – misal pajak tidak langsung pada usaha yang tidak terkait dengan biaya atau memberikan layanan pada usaha tersebut atau menanggulangi dampak-dampak yang ditimbulkan di masyarakat. Hal ini bukanlah maksud awal dari persyaratan ijin gangguan– yang seharusnya difokuskan pada pencegahan atau penanggulangan dampak-dampak yang merugikan, bukannya menghasilkan pendapatan. Dalam beberapa hal, Pemda ternyata telah membuat perusahaan berjanji untuk membangun fasilitas masyarakat atau beragama seutuhnya yang tidak terkait dengan dampak-dampak perkembangan. Dalam beberapa hal, gagasan retribusi nampaknya dikacaukan dengan gagasan bahwa perusahaan harus “membayar atas gangguan-gangguan yang ditimbulkan” pada masyarakat tanpa menghiraukan apakah pembayaran dipakai untuk mengganti kerugian atas dampak-dampak tersebut.

Selama kunjungan saya ke Indonesia, tim perumus sudah berupaya untuk mencari cara untuk memilah mana biaya-biaya administratif dan biaya-biaya verifikasi lapangan yang diijinkan. Setelah kembalinya saya, saya menerima pertanyaan-pertanyaan lebih lanjut mengenai topik ini dan jawaban saya atas pertanyaan-pertanyaan tersebut dilampirkan sebagai lampiran 3 dalam dokumen ini. Ada banyak cara untuk mengatasi permasalahan ini. Pertama, Peraturan memasukkan sebuah tabel (mungkin sebagai suatu lampiran) yang mencantumkan biaya-biaya yang dapat dimasukkan dalam perhitungan -retribusi. Kedua, Peraturan mengklarifikasi bahwa retribusi tidak boleh dipakai untuk menarik pembayaran kepada Pemda untuk “mengganti kerugian” atas gangguan-gangguan.

Dengan kata lain, Peraturan menyatakan bahwa apabila proses ijin gangguan menemukan jenis-jenis “gangguan” yang tercantum pada Pasal 6, Pemda dapat menolak ijin atau mensyaratkan persetujuan dengan menerapkan persyaratan untuk mengganti rugi dampak-dampaknya (sebagai contoh, dengan memperlebar jalanan atau menambah upaya-upaya pengamanan), namun tidak dapat meminta uang atau infrastruktur sosial untuk “mengganti rugi”. Persyaratan-persyaratan atau infrastruktur yang diminta secara langsung harus terkait dengan gangguan dan akan mengurangi gangguan. Poin utama adalah membatasi retribusi sehingga tidak dimasukkan kompensasi sosial di luar biaya-biaya Pemda untuk mengoperasikan sistem ijin atau memantau kesesuaian dengan Ijin H.O.

#### **3.6.2. BAGIAN KEDUA: RETRIBUSI IJIN GANGGUAN**

##### **3.6.2.1. Pasal 21**

Saya tidak ada komentar tentang pasal ini, yang membahas mekanisme pembayaran retribusi.

### **3.7. PERAN SERTA MASYARAKAT**

#### **3.7.1. PASAL 22**

Pasal ini merupakan pasal terakhir dari empat ketentuan peraturan yang menurut saya paling memerlukan penjelasan. Sistem ijin H.O. yang asli mengharuskan masyarakat di sekitar usaha atau kegiatan tertentu yang diajukan agar diberitahukan tentang permohonan ijin H.O., namun Pemda tetap memiliki wewenang untuk menerbitkan atau tidak menerbitkan ijin. Nampaknya, persyaratan pemberitahuan kepada masyarakat sekitar dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada mereka yang secara potensial paling mendapatkan pengaruh dari usaha tersebut untuk memberikan komentar dan memberitahukan penilaian kepada pemberian ijin oleh Pemda.

Berdasarkan diskusi dengan tim perumus, beberapa Pemda nampaknya telah mengadopsi suatu praktek di mana Pemda atau pemohon ijin itu sendiri harus mengedarkan format persetujuan ke masyarakat sekitar dan mendapatkan persetujuan mereka untuk usaha yang diajukan tersebut. Dalam beberapa hal, Pemda hanya akan menerbitkan Ijin H.O. apabila persetujuan sudah 100 % didapatkan. Pendekatan ini memiliki banyak masalah, dan Peraturan harus jelas bahwa hal tersebut tidak diijinkan. Permasalahan utama dan yang paling serius adalah Pemda secara efektif didelegasikan memberikan ijin wewenang kepada masyarakat sekitar – orang-orang yang tidak menduduki jabatan pemerintahan atau bertanggung jawab kepada masyarakat luas, dan yang mengambil keputusan dengan alasan-alasan yang tidak berkaitan dengan fakta-fakta usaha yang diajukan. Di negara-negara lain, pendelegasian serupa menyebabkan masyarakat sekitar menolak untuk memberikan persetujuan dikarenakan kelas, atau bangsa, atau agama dari si pemohon ijin, atau karena ketidaksukaan pribadi, atau karena keinginan umum untuk menghindari perubahan di lingkungan– atau bahkan karena masyarakat sekitar lain telah memberikan persetujuan dan dua anggota masyarakat sekitar tidak ikut. Terdapat banyak kesempatan untuk mengambil keputusan yang tidak berprinsip, dan sedikit warga akan mendapatkan pelatihan atau memiliki disiplin ilmu untuk membatasi pengambilan keputusan mereka pada kriteria yang tercantum dalam Pasal 6.

Permasalahan kedua adalah adanya kesempatan pemerasan dari perusahaan. Masyarakat sekitar yang tidak cermat dapat mensyaratkan persetujuan mereka untuk mendapatkan uang, atau pekerjaan, atau hal lain dari pemohon ijin. Permasalahan ketiga adalah dampak-dampak dari usaha yang diajukan tidak terbatas pada masyarakat sekitar – usaha tersebut dapat berpengaruh pada penduduk dan pemilih sepanjang jalan menuju ke atau dari fasilitas yang diajukan, atau lokasi-lokasi yang terkena hembusan angin dari fasilitas yang diajukan. Mendelegasikan keputusan dengan sistem persetujuan masyarakat sekitar mencabut hak beberapa dari mereka yang terkena dampak– penduduk yang seharusnya berhak mendapatkan kesempatan untuk memberikan pendapat dan didengarkan kekhawatirannya oleh pihak yang memikirkan kepentingan seluruh masyarakat.

Permasalahan keempat adalah bahwa seorang pemohon ijin yang tidak dapat memperoleh persetujuan 100 % dari masyarakat sekitar dapat mengajukan sekumpulan tanda tangan dan menyatakan bahwa tanda tangan tersebut merupakan persetujuan yang penuh. Hal ini dapat terjadi baik dikarenakan beberapa masyarakat sekitar menolak untuk memberikan persetujuan ataupun karena properti dimiliki oleh pemilik tanah yang tidak ada di tempat yang tidak diketahui keberadaannya. Dalam beberapa hal, Pemda tidak memiliki catatan-catatan akurat untuk semua lahan tanah masyarakat sekitar ataupun tidak memiliki waktu untuk memeriksa catatan-catatan tersebut untuk setiap permohonan H.O., sehingga formulir-formulir yang tidak akurat diajukan dan diberlakukan bahkan saat ada gangguan-gangguan yang signifikan dan logis.

Terakhir, karena dibutuhkan waktu yang lama untuk mencari lokasi daftar masyarakat sekitar dan mengedarkan format persetujuan, maka “makelar” terkadang dipekerjakan untuk menjalankan pekerjaan-pekerjaan tersebut untuk pemohon ijin atau Pemda, sehingga menambah biaya untuk mendapatkan Ijin H.O.

Untuk alasan-alasan tersebut, Peraturan telah menyatakan bahwa peran masyarakat adalah melalui komentar setelah pemberitahuan Pemda (sangat mirip dengan skema H.O yang asli). Akan tetapi, peraturan ini tidak secara eksplisit melarang penggunaan “persetujuan penuh dari lingkungan sekitarnya”, dan peraturan seharusnya melarangnya secara eksplisit. Satu cara untuk mewujudkannya adalah dengan menambahkan suatu ketentuan bahwa Pemda tidak dapat memenuhi hak partisipasi dengan mensyaratkan pemohon ijin untuk mendapatkan persetujuan dari beberapa atau semua pemilik properti sekitar. Cara kedua adalah dengan menambahkan teks. Pertimbangkan untuk menambah suatu ketentuan bahwa hak peran serta masyarakat tidak termasuk hak untuk menghentikan usulan investasi dengan menahan persetujuan pribadi. Teks yang memungkinkan memasukkan penambahan bagian 7 berbunyi: “Hak partisipasi masyarakat tidak termasuk hak untuk memberikan persetujuan pribadi untuk investasi yang diajukan, dan Pemda tidak boleh meminta pemohon ijin untuk mendapatkan persetujuan pribadi dari pemilik-pemilik properti berdampingan atau penduduk lainnya.”

### **3.8. PEMBINAAN DAN PENGAWASAN**

#### **3.8.1. BAGIAN PERTAMA: PEMBINAAN**

##### **3.8.1.1. Pasal 23**

Saya tidak ada komentar tentang substansi pasal ini, namun ingat pasal ini muncul sebagai sebuah definisi, dan tidak jelas apakah konsisten dengan definisi dalam Pasal 2.

#### **3.8.2. BAGIAN KEDUA: PENGAWASAN**

##### **3.8.2.1. Pasal 24**

Referensi dalam bagian (3) mungkin ditujukan untuk bagian (1) dan (2) daripada (2) dan (3).

### **3.9. JENIS-JENIS DAN DASAR PENGENAAN SANKSI ADMINISTRATIF**

#### **3.9.1. BAGIAN PERTAMA: JENIS-JENIS SANKSI**

##### **3.9.1.1. Pasal 25**

Pasal ini mencakup sejumlah jenis sanksi yang dapat dikenakan pada usaha-usaha berkaitan dengan pelanggaran terhadap Peraturan. Meskipun demikian, daftar tersebut nampak menggabungkan sanksi-sanksi yang dapat dibebankan setelah ijin H.O. diterbitkan dengan langkah-langkah yang dapat diambil sebelum ijin diterbitkan. Bagian (a) pengeluaran peringatan, (d) pembekuan ijin, dan (e) pencabutan dan pembatalan ijin, tampaknya menjadi sanksi-sanksi, sedangkan (b) penolakan ijin, dan (c) penundaan ijin tampaknya menjadi langkah-langkah yang dapat diambil apabila materi permohonan H.O. nampak belum lengkap atau gangguan-gangguan potensial tidak dapat ditanggulangi secara memadai. Sebaiknya dua daftar tersebut dipisahkan.

Di samping itu, selama kunjungan saya ke Indonesia, beberapa petugas Pemda nampak ingin menambahkan daftar sanksi untuk memasukkan pencabutan ijin-ijin lain (selain H.O.) yang dapat saja diterbitkan oleh Pemda untuk pemberi ijin, atau untuk menyelesaikan perusahaan yang melanggar tersebut. Secara umum, wewenang Pemda untuk memberlakukan persyaratan-persyaratan ijin terbatas pada tindakan-tindakan berkenaan dengan ijin yang telah dilanggar. Meskipun terdapat pengecualian (misal hal-hal dimana pelanggaran pada ijin dapat mengakibatkan penangguhan untuk yang lain), pengecualian tersebut secara umum terbatas pada pelanggaran yang sangat serius. Sanksi-sanksi tersebut

harus tetap terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan ijin H.O. itu sendiri, kecuali dalam kasus di mana pelanggaran membahayakan kesehatan dan keamanan masyarakat.

### **3.9.2. BAGIAN KEDUA: DASAR-DASAR UNTUK PENGENAAN SANKSI**

#### **3.9.2.1. Pasal 26**

Pasal ini menguraikan persyaratan-persyaratan di mana tiap hal yang tercantum dalam Pasal 25 dapat diterapkan, dan nampak mengonfirmasikan penggabungan dua daftar yang diuraikan Pasal 25. Daftar dasar untuk pengenaan sanksi harus dipisahkan agar setara dengan pemisahan sanksi-sanksi dalam Pasal 25.

### **3.10. KETENTUAN-KETENTUAN PERALIHAN**

#### **3.10.1. PASAL 27**

Saya tidak ada komentar untuk pasal ini.

### **3.11. KETENTUAN-KETENTUAN PENUTUP**

#### **3.11.1. PASAL 28**

Saya tidak ada komentar untuk pasal ini.

#### **3.11.2. PASAL 29**

Saya tidak ada komentar untuk pasal ini.

## 4. KESIMPULAN

---

Undang-undang pengendalian gangguan Indonesia (“Hinderordonnantie”) sangatlah kuno dan telah berevolusi dari tujuan awalnya yang terbatas menjadi peraturan umum yang berlaku terhadap berbagai jenis perusahaan dan peraturan yang tidak hanya digunakan untuk mengatasi dampak dari perusahaan namun untuk memastikan bahwa perusahaan telah mematuhi semua ijin dan lisensi (yang terkait maupun yang tidak terkait) yang ada sebelumnya. Seiring dengan beralihnya penyelenggaraan sistem Ijin H.O. dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, banyaknya terjadi variasi dalam persyaratan perijinan dan retribusi. Dalam kasus yang lain, pemerintah daerah tampaknya telah melihat persyaratan H.O. sebagai suatu cara untuk menghasilkan penerimaan daerah, dan dalam hal lain, sebagai cara untuk mengambil manfaat bersama yang mungkin terkait dengan dampak perusahaan atau tidak. Dengan demikian, para investor dan calon investor tunduk kepada sistem H.O dengan prosedur, biaya, dan persyaratan waktu yang tidak dapat ditebak, dan mencakup kemungkinan yang besar terkait dengan adanya penyalahgunaan dan penyimpangan pembayaran dan pungutan paksa. Hal tersebut menciptakan iklim yang tidak kondusif bagi investasi usaha dan perkembangan ekonomi daerah.

SENADA (bersama dengan *The Asia Foundation*) telah membentuk sebuah tim untuk menyusun dokumen latar belakang tentang masalah-masalah tersebut dan untuk menyusun sebuah rancangan Peraturan Menteri sebagai bahan pertimbangan bagi Menteri Dalam Negeri yang dapat mengatasi masalah-masalah tersebut. Hasil yang diharapkan adalah solusi pengganti yang dapat memandu penggunaan wewenang Perijinan H.O. oleh pemerintah daerah secara lebih baik selama beberapa tahun ke depan seiring dengan peralihan yang dilakukan oleh Indonesia menuju sebuah sistem perencanaan tata ruang dan tata guna lahan yang pada akhirnya akan menggantikan sistem Ijin H.O. Dokumen tersebut juga memuat ulasan tentang kedua produk tersebut dari sudut pandang sistem tata guna lahan yang lain.

Meskipun banyak hal yang harus diperbaiki atau dipertegas lebih lanjut dalam dokumen latar belakang dan rancangan peraturan tersebut, secara umum keduanya merupakan produk yang solid yang sesuai dengan tujuan yang dimaksudkannya. Hal-hal dasar yang perlu diperbaiki dalam rancangan peraturan adalah sebagai berikut:

- Mempertegas dan menyempurnakan jenis-jenis perusahaan apa yang harus memiliki ijin H.O. dan jenis-jenis perusahaan apa yang dibebaskan dari ijin H.O.;
- Mempertegas dan menyempurnakan jenis-jenis gangguan apa yang perlu dan tidak perlu ditangani;
- Mempertegas bahwa retribusi harus dihitung untuk membantu pemerintah daerah dalam memperoleh pemasukan untuk biaya administrasi sistem dan bukan untuk “memberikan ganti rugi” kepada masyarakat atas gangguan-gangguan yang telah teridentifikasi; dan
- Mempertegas bahwa pemerintah daerah – bukan masyarakat sekitar – harus membuat keputusan tentang penerbitan Ijin H.O. dan ketentuan-ketentuan yang melekat pada ijin tersebut berdasarkan penilaian masyarakat secara luas.

Apabila keempat masalah tersebut dapat diatasi, rancangan Peraturan Menteri akan berfokus pada pengendalian terhadap penyalahgunaan dan kelebihan penggunaan proses Perijinan H.O., yang akan membantu mengurangi hambatan terhadap penanaman modal dalam perekonomian Indonesia. Salah satu manfaat sampingan yang penting adalah rancangan tersebut juga akan memandu pemerintah daerah di Indonesia ke arah pemahaman yang lebih baik tentang perannya dalam tata guna lahan daerah dan membantu mereka meningkatkan keterampilan yang diperlukan untuk memegang peran tersebut secara sukses.

# BIBLIOGRAFI DARI SEMUA PUBLIKASI DAN SUMBER

---

- Undang-Undang Gangguan (*Hinderordonnantie*), Lembaran Negara Tahun 1926 – 226, (“Undang-Undang” tanggal 13 Juni 1926 = Lembaran Negara Tahun 1926 – 226, m.b. tanggal 1 Agustus 1926, sebagaimana telah diubah dan disempurnakan dengan Lembaran Negara Tahun 1927 – 499, Lembaran Negara Tahun 1940 – 14 dan 450).
- Rancangan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor \_\_\_\_ [Tahun] \_\_\_\_ tentang Tata Cara untuk Pemberian Ijin Gangguan, termasuk Lampiran 1. Jenis, Objek, dan Kriteria Gangguan.
- Rancangan Dokumen Latar Belakang tentang Peraturan Menteri tentang Tata Cara Penyelenggaraan Ijin H.O..
- Rancangan Pernyataan Dampak Peraturan (RIS) tentang Biji Cokelat.
- Pernyataan Penilaian Dampak Peraturan: Peraturan Gangguan Daerah Kabupaten Cirebon No. 10 of 2005 tentang Retribusi untuk Penerbitan Surat Keputusan Rencana Penggunaan Lokasi.
- Laporan Penilaian Dampak Peraturan: Peraturan Gangguan Daerah No. 7 tahun 2001 tentang Pengelolaan Wilayah Pasar di Kota Parepare.
- Pernyataan Penilaian Dampak Peraturan: Rancangan Peraturan Gangguan Daerah Kabupaten Purwakarta Nomor ... tahun 2006 tentang Ketentuan Biaya Administrasi untuk Penerbitan Ijin Usaha Dagang.
- *Ria – Treda* – Rancangan Pernyataan Dampak Peraturan (Ris) tentang Rotan.
- Pernyataan Penilaian Dampak Peraturan: Keputusan Bupati Sragen Nomor 13 Tahun 2003 tentang Instruksi Teknis untuk Pelaksanaan Peraturan Gangguan Daerah Nomor 15 Tahun 2000 tentang Kontribusi Pihak Ketiga.
- Ringkasan *Forum Group Discussion* tentang Hindernordonantie (Undang-Undang Gangguan), tanggal 12 Maret 2008, Diselenggarakan oleh Badan Penanaman Modal Wilayah Jawa Tengah.
- Ringkasan *Forum Group Discussion* tentang Hindernordonantie (Undang-Undang Gangguan), tanggal 18 Maret 2008, Diselenggarakan oleh Badan Penanaman Modal Wilayah Jawa Tengah.
- Komisi Keselamatan Nuklir Kanada, Peraturan tentang Iuran Pengembalian Biaya.
- Departemen Pertanian A.S., Prosedur Pengembalian Biaya yang Baru untuk Permohonan Ijin Penggunaan Khusus Hutan Nasional Karibia, tanggal 10 Januari 2007.
- Jasa Kehutanan A.S., Ringkasan Informasi Umum untuk Pengembalian Biaya, tanggal 23 Februari 2006.
- Santa Clara County, California, Perhitungan Pengembalian Biaya Penuh untuk Kantor Perencanaan – apakah yang termasuk di dalamnya?
- Teller County, Colorado, Iuran Perencanaan Teller County – 2008.

# LAMPIRAN 1: PRESENTASI *POWERPOINT* TANGGAL 13 JUNI 2008

<p style="text-align: center;"><b>Gagasan Awal tentang Rancangan Peraturan Menteri tentang</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Prosedur untuk Ijin Gangguan</b></p> <p style="text-align: center;">Disusun oleh Konsultan Don Elliot Untuk USAID-Senada Tanggal 13 Juni 2008</p>	<p style="text-align: center;">Prosedur untuk Ijin Gangguan</p> <p><b>Asumsi-Asumsi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tujuan utama adalah untuk mengurangi keterlambatan dan biaya bagi potensi penanaman modal karena persyaratan H.O pemerintah daerah</li> <li>• Bidang utama yang menjadi perhatian: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketidakpastian terkait dengan cakupan jenis usaha</li> <li>• Ketidakpastian terkait dengan jenis gangguan yang dikaji</li> <li>• Sistem “Persetujuan Lingkungan Sekitar” dan kemungkinan untuk dilakukannya veto</li> <li>• Potensi adanya penyalahgunaan waktu perpanjangan</li> <li>• Jumlah retribusi/pungutan paksa</li> </ul> </li> </ul>
<p style="text-align: center;">Prosedur untuk Ijin Gangguan</p> <p><b>Bidang yang Menjadi Perhatian</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 3 – Tujuan</li> <li>• Pasal 6 – Jenis Gangguan</li> <li>• Pasal 9 &amp; 18 – Perpanjangan Ijin</li> <li>• Pasal 16 – Kegiatan-Kegiatan dan Usaha yang Tidak Memerlukan Ijin</li> <li>• Pasal 17 – Perubahan Ijin</li> <li>• Pasal 20 – Retribusi</li> <li>• Pasal 22 – Partisipasi Masyarakat</li> <li>• Pasal 26 – Denda</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Prosedur untuk Ijin Gangguan</p> <p><b>Pasal 3 – Tujuan</b></p> <p>a. Perlindungan Lingkungan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>√ Harus dipastikan untuk mengecualikan kegiatan/usaha yang telah memiliki AMDAL/UKL/UPL</li> <li>√ Hanya satu kajian lingkungan untuk permohonan</li> </ul> <p>Saran untuk Teks:</p> <p>b. “Melindungi lingkungan dalam hal dimana permohonan tidak tunduk kepada kajian berdasarkan AMDAL/UKL/UPL, atau undang-undang kajian lingkungan lain .</p>
<p style="text-align: center;">Prosedur untuk Ijin Gangguan</p> <p><b>Pasal 6 – Jenis-Jenis Gangguan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>√ Sangat penting untuk menentukan <u>jenis-jenis perubahan yang tidak dianggap sebagai gangguan dan tidak ada keberatan dari masyarakat.</u></li> <li>√ Batasi sehingga hanya mencakup gangguan-gangguan yang dapat diverifikasi secara objektif dan terhadap mana pemerintah daerah dapat menerapkan ketentuan-ketentuan untuk membatasi gangguan (misalnya, tidak dilakukannya operasi di malam hari)</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Prosedur untuk Ijin Gangguan</p> <p><b>Pasal 6 – Jenis-Jenis Gangguan</b></p> <p>(2) Gangguan Fisik – Batasi sehingga hanya mencakup kegiatan/usaha yang dikaji melalui AMDAL atau UKL/UPL dan jelaskan bahwa kegiatan/usaha tersebut hanya dikaji apabila permohonan yang diajukan tidak tunduk kepada undang-undang tersebut.</p> <p>Saran untuk Teks:</p> <p>“(2) Gangguan terhadap lingkungan fisik sebagaimana disebutkan dalam ayat (1) butir c mencakup kerusakan terhadap tanah, air tanah, sungai, laut, udara, dan suara untuk proyek-proyek yang tidak tunduk kepada kajian berdasarkan AMDAL, UKL/UPL</p> <p>(3) Kehidupan sosial – Batasi sehingga hanya mencakup keselamatan umum dan dekadensi moral</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jangan membuka peluang untuk keberatan berdasarkan [tidak terbaca] sosial.</li> </ul>

	<p>Saran untuk Teks:  “(3) Gangguan terhadap kehidupan sosial masyarakat mencakup gangguan-gangguan terhadap keselamatan umum dan dekadensi moral.”</p>
--	---

<p>Prosedur untuk Ijin Gangguan</p> <p><b>Pasal 6 – Jenis-Jenis Gangguan</b></p> <p>(4) Gangguan Ekonomi – Batasi sehingga hanya mencakup kerusakan terhadap aset masyarakat</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jangan membuka peluang untuk keberatan berdasarkan persaingan yang baru</li> </ul> <p>Saran untuk Teks:  “(4) Gangguan terhadap perekonomian sebagaimana disebutkan dalam ayat (1) butir c termasuk kerusakan pada aset pemerintah (seperti jalan) yang menurunkan produksi pihak lain dalam masyarakat, namun tidak mencakup kerugian atas menurunnya persaingan.</p> <p>(5) Psikologi masyarakat – Hilangkan kategori tersebut</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Semua perubahan menyebabkan timbulnya dampak psikologi masyarakat dan hal tersebut bukan merupakan faktor dalam kajian gangguan</li> </ul> <p>Jelaskan bahwa ketika pemerintah daerah telah menerapkan peraturan tata ruang, peraturan tersebut akan diasumsikan sebagai upaya untuk mengatasi masalah-masalah kehidupan sosial dan perekonomian – dan pemerintah daerah tidak dapat lagi mengkaji masalah-masalah tersebut melalui H.O.</p>	<p>Prosedur untuk Ijin Gangguan</p> <p><b>Pasal 9 &amp; 18 – Perpanjangan Ijin</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>√ Rancangan telah disusun dengan tepat – Namun penting untuk Menekankan <ul style="list-style-type: none"> <li>√ Apabila usaha tidak mengubah ruang lingkup operasi – perpanjangan selama 5 tahun diberikan secara otomatis setelah pembayaran iuran dan dilampirkannya dokumen-dokumen yang ditetapkan dalam Pasal 18.</li> <li>√ Kajian tambahan hanya disyaratkan apabila perusahaan memperluas ruang lingkungannya, dll – yang harus ditangani melalui perubahan berdasarkan Pasal 17</li> <li>√ Perubahan lingkungan sekitar selama jangka waktu lima tahun tidak mewajibkan dilakukannya evaluasi ulang H.O.</li> </ul> </li> </ul>
--	---

<p>Prosedur untuk Ijin Gangguan</p> <p><b>Pasal 9 &amp; 18 – Perpanjangan Ijin</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>√ Para investor mendapatkan jaminan bahwa mereka dapat melanjutkan operasi dasar (tanpa perluasan) meskipun terjadi perubahan dalam lingkungan sekitar. Pemerintah daerah bertanggungjawab untuk mencegah/mengendalikan/menanggulangi pembangunan di wilayah sekitar setelah perusahaan memperoleh H.O. dan ijin-ijin lain.</li> </ul> <p>Saran untuk Teks:  “Ijin gangguan berlaku selama lima tahun dan diperpanjang untuk jangka waktu tambahan selama lima tahun selama kegiatan terus dilaksanakan. Perubahan terhadap ruang lingkup operasi usaha ditangani melalui proses perubahan dalam Pasal 17 dan bukan melalui proses perpanjangan ijin.</p>	<p>Prosedur untuk Ijin Gangguan</p> <p><b>Pasal 14 – Kewajiban-Kewajiban Penerbit Ijin</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>√ Pertimbangkan untuk menambah sebuah ketentuan bahwa penerbit ijin harus mengambil keputusan hanya berdasarkan fakta apakah permohonan menimbulkan satu atau lebih jenis khusus gangguan yang tercantum dalam Pasal 6 dan apakah permohonan dapat tunduk kepada syarat-syarat untuk menanggulangi dampak-dampak tersebut. Selain itu, pertimbangkan untuk menambahkan sebuah ketentuan bahwa penerbit ijin tidak dapat menolak ijin berdasarkan keberatan-keberatan yang tidak terkait dengan jenis-jenis gangguan yang khusus yang tercantum dalam Pasal 6.</li> </ul> <p>Saran untuk Teks:  “(2) (f) buatlah keputusan tentang permohonan H.O. hanya berdasarkan apakah permohonan tersebut menimbulkan satu atau lebih jenis gangguan khusus yang tercantum Pasal 6 dan apakah gangguan-gangguan tersebut telah ditanggulangi hingga ke tingkat yang dapat diterima. Penerbit ijin tidak dapat mengambil keputusan untuk menolak atau memutuskan sebuah permohonan berdasarkan keberatan-keberatan atau tuntutan yang tidak tercantum dalam Pasal 6.”</p>
---	---

Prosedur untuk Ijin Gangguan	Prosedur untuk Ijin Gangguan
<p><b>Pasal 16 – Kegiatan-Kegiatan dan Usaha yang Tidak Membutuhkan Ijin</b></p> <p>√ Sangatlah penting untuk menjelaskan butir ini</p> <p>a. Pengecualian untuk properti yang telah memiliki AMDAL – Bagus</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pertimbangkan untuk menambahkan pengecualian dari kajian lingkungan bagi perusahaan-perusahaan yang telah memiliki UKL/UPL</li> </ul> <p>Saran untuk Teks:  “a. Perusahaan-perusahaan yang telah menerima UKL/UPL yang akan dikecualikan dari kajian gangguan terhadap lingkungan fisik berdasarkan Pasal 6 ayat 2 namun tidak dari kajian berdasarkan ayat 3 dan 4.”</p> <p>b. Pengecualian untuk properti yang terletak di Kawasan Industri, Kawasan Berikat, dan Zona Ekonomi Khusus - Bagus</p>	<p><b>Pasal 16 – Kegiatan-Kegiatan dan Usaha yang Tidak Membutuhkan Ijin</b></p> <p>c. Pengecualian bagi properti dalam bangunan yang telah memiliki H.O. – Bagus</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pertimbangkan untuk menambahkan pengecualian bagi properti dalam kawasan usaha dan industri yang telah memiliki H.O.</li> </ul> <p>d. Pengecualian bagi usaha kecil yang tidak menimbulkan gangguan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Membuka perdebatan</li> <li>- Pertimbangkan untuk mengganti dengan pengecualian bagi usaha mikro, usaha kecil, dan usaha rumah tangga dan usaha yang hanya beroperasi dalam ruangan</li> </ul> <p>Saran untuk Teks:  “d. Usaha kecil dan usaha mikro dan pekerjaan rumah tangga yang tidak beroperasi di luar bangunan tertutup.</p>

Prosedur untuk Ijin Gangguan	Prosedur untuk Ijin Gangguan
<p><b>Pasal 20 – Retribusi</b></p> <p>√ Rancangan perlu diperjelas. Perbaiki sehingga retribusi hanya terbatas pada biaya administrasi dan verifikasi lapangan – namun teks rancangan tidak terlalu jelas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tim telah membahas klarifikasi</li> </ul> <p>√ Pertimbangkan tabel biaya-biaya yang diijinkan untuk dapat diperoleh kembali</p> <p>√ Pertimbangkan untuk menambah pernyataan bahwa retribusi tidak dapat digunakan untuk meminta pembayaran kepada pemerintah daerah sebagai “pengganti kerugian” atas gangguan.</p> <p>√ Dalam hal ditemukannya gangguan, pemerintah daerah dapat menolak atau mensyaratkan persetujuan, namun tidak dapat meminta uang atau prasarana sosial sebagai “pengganti kerugian”. Setiap persyaratan atau prasarana yang diminta harus terkait secara langsung dengan gangguan dan akan menurunkan gangguan.</p>	<p><b>Pasal 22 – Partisipasi Masyarakat</b></p> <p>√ Rancangan tidak jelas terkait dengan kepastian peran masyarakat</p> <p>√ Pertimbangkan untuk menambahkan ketentuan bahwa pemerintah daerah tidak dapat memenuhi hak untuk berpartisipasi dengan mensyaratkan bahwa pemohon memperoleh persetujuan dari sejumlah atau semua pemilik properti di lingkungan sekitar.</p> <p>√ Pertimbangkan untuk menambahkan ketentuan bahwa hak partisipasi masyarakat tidak mencakup hak untuk menghentikan penanaman modal yang diajukan dengan menahan persetujuan perorangan.</p> <p>Saran untuk Teks:  “(7) Hak partisipasi masyarakat tidak mencakup hak untuk memberikan persetujuan perorangan terhadap penanaman modal yang diajukan dan pemerintah daerah tidak dapat mensyaratkan pemohon ijin untuk memperoleh persetujuan perorangan dari para pemilik properti di lingkungan sekitar atau para warga yang lain.</p>

Prosedur untuk Ijin Gangguan	
<p><b>Pasal 26 – Denda</b></p> <p>√ Jelaskan bahwa denda hanya terkait dengan ijin itu sendiri.</p> <p>√ Pemerintah daerah dapat memberlakukan, menanggulangi, atau mencabut ijin dan dapat mengenakan denda terhadap operasi setelah penangguhan ijin.</p> <p>√ Secara umum, pencabutan sebuah ijin tidak memberikan hak kepada pemerintah daerah untuk mencabut ijin lain atas hal mana perusahaan yang bersangkutan tidak melakukan pelanggaran</p>	

# LAMPIRAN 2: JAWABAN ATAS PERTANYAAN DARI TIM PERANCANG

---

## MEMO

**DARI:** Don Elliott  
**UNTUK:** David Ray, SENADA,  
Frida Rustiani dan Neil McCulloch, *The Asia Foundation*  
**TANGGAL:** 26 Juni 2088  
**TENTANG:** Pertanyaan terkait dengan Rancangan Pedoman Menteri tentang Ijin H.O. Daerah

Terima kasih atas tanggapan Anda. Saya menikmati kunjungan singkat saya dan semoga kunjungan tersebut membantu Anda dan tim Anda. Berikut adalah pendapat saya tentang pertanyaan-pertanyaan Anda.

1. Kita mengetahui bahwa AMDAL merupakan persyaratan yang ketat bagi usaha skala besar. Sedangkan UPL-UKL berlaku untuk usaha kecil dan menengah. Dalam rancangan tersebut, kita telah menyebutkan secara tegas bahwa HO tidak diperlukan bagi usaha-usaha yang harus membuat AMDAL. Jadi, bagaimana dengan UPL-UKL? Apabila HO juga tidak diperlukan bagi usaha-usaha tersebut, hal tersebut berarti HO tidak lagi berlaku. Apakah hal tersebut merupakan pengaturan yang terbaik?

Jawaban: Dalam usulan perbaikan terhadap rancangan peraturan yang saya ajukan, saya berfokus pada tiga jenis dampak yang wajar untuk ditangani oleh masyarakat melalui proses H.O.– (a) lingkungan, (b) sosial, dan (c) ekonomi. Saya membatasi kategori sosial sehingga hanya mencakup keselamatan umum dan degradasi moral dan membatasi kategori ekonomi sehingga hanya mencakup kerusakan pada sumber daya masyarakat (bukan persaingan). Kita menghilangkan kategori yang subjektif tentang dampak psikologis masyarakat dari ruang lingkup HO.

Menurut saya, akan bermanfaat apabila ketumpangtindihan antara AMDAL dan UPL-UKL dalam konteks tersebut juga dipertimbangkan. Sebagaimana yang saya pahami, ruang lingkup AMDAL jauh lebih luas dibandingkan UPL/UKL. Peraturan tentang AMDAL menangani masalah lingkungan dan sosial dan bahwa kerusakan (ekonomi) terhadap sumber daya masyarakat mungkin tercakup dalam kajian lingkungan. Selain itu, saya memahami bahwa meskipun AMDAL hanyalah merupakan proses kajian/rekomendasi, dalam praktiknya rekomendasi-rekomendasi tersebut tercermin baik dalam ijin khusus lokasi atau ijin khusus industri dan oleh karena itu mengikat bagi perusahaan. Apabila hal tersebut benar, pelaksanaan kajian tambahan terhadap H.O. akan percuma, oleh karena itu perusahaan-perusahaan yang harus membuat AMDAL harus dibebaskan dari persyaratan ijin H.O.

Sebaliknya, saya memahami bahwa UPL-UKL sebagian besar menangani masalah-masalah lingkungan yang terkait dengan limbah (tidak semuanya membahas masalah lingkungan, dampak sosial atau ekonomi). Bahkan apabila rekomendasi dari kajian UPL-UKL mengikat perusahaan melalui ijin khusus lokasi atau ijin khusus industri, masih terdapat sejumlah topik-topik wajar yang mungkin perlu dibahas oleh pemerintah daerah melalui proses H.O. sehingga perusahaan-perusahaan yang harus membuat UPL-UKL tidak dibebaskan dari H.O. Namun, dalam hal tersebut, kajian H.O. harus dibatasi hanya pada masalah-masalah lingkungan yang tidak dikaji dalam UPL-UKL dan terhadap daftar dampak sosial dan ekonomi yang terbatas yang tercantum di atas.

Sebuah analogi dari praktik yang berlaku di A.S. mungkin dapat membantu. Dalam penentuan lokasi sarana telekomunikasi di A.S., perusahaan harus mematuhi peraturan dan perundang-undangan

setempat, yang umumnya mensyaratkan semacam dengar pendapat publik dimana para warga dapat mengungkapkan pendapat. Namun, ruang lingkup dengar pendapat publik tidak dapat mencakup efek elektromagnetik dari sarana telekomunikasi yang diusulkan tersebut. Pemerintah federal telah mengadakan kajian tentang efek elektromagnetik tersebut dan menentukan kadar yang aman, sehingga undang-undang menyatakan bahwa efek elektromagnetik telah dikaji.

Apabila sarana yang diusulkan tersebut memenuhi standar federal, efek elektromagnetik tidak dapat dikaji (kembali) di tingkat daerah. Warga tidak dapat mengajukan keberatan berdasarkan efek elektromagnetik yang telah dikaji oleh pihak lain. Berdasarkan analogi tersebut, saya menyarankan bahwa warga tidak dapat menggunakan proses H.O. untuk mengajukan keberatan terhadap dampak-dampak lingkungan yang telah tercakup dalam UPL-UKL, namun mereka dapat mengajukan keberatan atas dasar-dasar lain yang tidak termasuk dalam kajian UPL-UKL.

2. Hampir sebagian besar peraturan daerah tentang HO menyebutkan secara khusus jenis usaha/kegiatan yang tunduk kepada HO. Apakah kita perlu mengubahnya agar lebih fokus pada berbagai dampak?

Jawaban: Kedua pendekatan tersebut (membuat daftar kegiatan dan membuat daftar dampak) digunakan dalam sistem A.S. and Kanada. Pada dasarnya, pembuatan daftar jenis-jenis usaha/kegiatan lebih mudah untuk diselenggarakan oleh pemerintah daerah dan seringkali digunakan oleh pemerintah daerah yang lebih kecil dan jumlah staf yang lebih sedikit. Namun demikian, terkait dengan ilmu ekonomi, mungkin lebih baik apabila daftar itu didasarkan pada dampak yang ditimbulkan – dengan cara demikian industri diberikan insentif untuk menggunakan teknologi yang lebih baik dengan dampak yang lebih sedikit. Sementara pendekatan berbasis daftar dapat memasukkan kegiatan “pelapisan besi” sebagai kegiatan yang mensyaratkan ijin H.O., hal tersebut akan memperlakukan sarana yang menghasilkan polusi dan tidak menghasilkan polusi dengan cara yang sama, dan akan menghilangkan insentif bagi para pelapis besi untuk menemukan teknologi yang tidak menghasilkan polusi.

Pendekatan berbasis dampak memungkinkan perusahaan yang tidak menghasilkan polusi untuk terus berjalan tanpa syarat (sebagai contoh, tanpa syarat bahwa air limbah harus dialirkan ke kolam penampungan sebelum dibuang ke sungai), dan akan (seiring dengan berjalannya waktu) mendorong penggunaan teknologi yang tidak menghasilkan polusi untuk menghindari syarat-syarat tersebut. Namun, lebih sulit bagi pemerintah daerah yang lebih kecil untuk melaksanakan sistem berbasis dampak karena sulit bagi mereka untuk mengetahui kebenaran dari klaim yang diajukan oleh pemohon. Pemohon dapat menyatakan bahwa teknologi baru akan mencegah polusi, namun staf pemerintah daerah harus memegang pernyataan mereka dan apabila perusahaan tersebut didirikan dan ternyata menimbulkan polusi, mungkin akan sulit untuk kembali dan memaksa mereka untuk melaksanakan syarat-syarat yang ditetapkan (sebagai contoh, untuk memperbaiki kolam penampungan air limbah setelah fakta tersebut).

Dari sudut pandang dorongan investasi, pendekatan yang terbaik mungkin adalah gabungan antara keduanya. Peraturan daerah tentang H.O. dapat mencantumkan sebuah daftar kegiatan yang memicu kajian H.O. Perusahaan yang tidak menghasilkan polusi atau perusahaan kecil (seperti warung pengecer) tidak terdapat dalam daftar karena kecilnya atau tidak adanya dampak yang mereka timbulkan. Sejumlah pemohon dapat mengetahui bahwa kegiatan mereka tidak terdapat dalam daftar dan tidak perlu untuk mengajukan H.O. sama sekali. Namun, apabila sebuah kegiatan termasuk dalam daftar H.O., hal tersebut dapat memicu dan kajian H.O. berdasarkan dampak – perusahaan-perusahaan dengan dampaknya lebih kecil mendapat kajian yang lebih terbatas.

Sebagai contoh, sebuah industri yang dapat mendokumentasikan bahwa sebuah teknologi baru tidak menghasilkan polusi udara tidak tunduk kepada syarat-syarat untuk dampak tersebut. Meskipun lebih rumit, hal tersebut memungkinkan insentif bagi pemohon industri/komersil untuk menggunakan

teknologi yang lebih baik untuk mengurangi dampak yang dihasilkannya. Sementara pemerintah daerah perlu untuk mengkaji eksternalitas, hal tersebut hanya berlaku terhadap kegiatan-kegiatan yang tercakup dalam daftar – yang lebih mudah daripada mengkaji eksternalitas bagi semua pihak.

3. Tentang masalah retribusi. Anda menyarankan untuk mengubah sistem yang ada saat ini secara keseluruhan yang menggunakan sejumlah indeks dengan sistem rata untuk mencakup biaya administratif ditambah biaya uji lapangan dan pemantauan. Harap jelaskan kepada kami tentang hal tersebut terutama tentang komponen yang harus dipertimbangkan oleh kami dalam topik ini. Hal tersebut sangatlah penting, terutama dalam keadaan dimana pendapatan daerah merupakan salah satu perhatian utama pemerintah daerah pada saat ini. Sehingga, kami harus memberikan penjelasan yang serasional dan sejelas mungkin, untuk menunjukkan kepada pemerintah daerah bahwa tidak ada alasan bagi mereka untuk membebankan biaya yang tidak wajar.

Jawaban: Saya menyadari bahwa usulan saya untuk beralih ke retribusi penggantian biaya administrasi menunjukkan perubahan besar dari praktik-praktik yang dilakukan sejumlah pemerintah daerah pada saat ini dan bahwa beberapa pembahasan selama kunjungan yang saya lakukan mungkin tidak terlalu jelas. Pertama-tama, kita perlu memahami perbedaan antara ketiga jenis biaya yang berbeda yang telah kita diskusikan: (1) Biaya Administrasi (yang dapat mencakup biaya uji lapangan dan pemantauan); (2) Biaya Pembangunan Prasarana (terkadang disebut sebagai Biaya Dampak Pembangunan) dan (3) Biaya untuk memberikan ganti rugi atas gangguan (termasuk “biaya polusi” atau yang biasa disebut sebagai sistem “membayar untuk polusi”. Pada sistem di A.S. dan Kanada, Pemerintah daerah hampir selalu diperbolehkan untuk mengenakan biaya administrasi dan seringkali diijinkan untuk mengenakan biaya pembangunan prasarana apabila mereka mengikuti peraturan yang didesain untuk menghindari pengenaan biaya yang berlebihan kepada perusahaan. Pemerintah daerah hampir tidak pernah diperbolehkan untuk mengenakan biaya yang didesain untuk memberikan ganti rugi kepada masyarakat atas gangguan itu sendiri karena pendekatan tersebut dianggap terlalu subjektif dan rentan terhadap penyalahgunaan oleh Pemerintah daerah.

Meskipun terdapat sejumlah kasus dimana pemerintah federal atau negara bagian (bukan Pemerintah daerah) mengenakan biaya berdasarkan jumlah polusi atau gangguan, hal tersebut jarang terjadi dan hampir selalu dihitung berdasarkan pada biaya penanggulangan gangguan. Sebagai contoh, sebuah biaya yang terkait dengan peluasan landasan bandar udara dapat dihitung berdasarkan biaya pemasangan peredam suara di rumah-rumah yang paling terdampak oleh bertambah panjangnya landasan – namun biaya-biaya tersebut harus digunakan untuk tujuan tersebut. Saya tidak mengetahui adanya kasus dimana sebuah badan pemerintahan di A.S. diperbolehkan untuk mengenakan biaya untuk gangguan dan hanya menyetorkan dana dalam rekening operasional umum. Teori di balik pembatasan tersebut adalah bahwa apabila perusahaan yang dimaksud menciptakan terlalu banyak gangguan, Pemerintah daerah harus menolak ijin tersebut. Apabila pembatasan tersebut menciptakan suatu tingkat gangguan yang dapat diterima, pemerintah daerah dapat menerapkan ketentuan untuk mengurangi tingkat gangguan (sebagai contoh, tutup lebih awal di sore hari atau pengurangan tingkat lalu lintas), namun setiap ketentuan tersebut harus memiliki keterkaitan secara langsung dengan dampak-dampak tersebut dan didesain untuk menguranginya.

Dengan latar belakang tersebut, langkah-langkah umum dalam menghitung retribusi penggantian biaya administrasi adalah sebagai berikut:

1. Perkiraan Waktu yang Dhabiskan oleh Aparat Pemerintah daerah. Pemerintah daerah mewawancarai personelnnya sendiri untuk memperkirakan waktu yang dihabiskan untuk berbagai jenis ijin. Hal tersebut biasanya dilakukan agar biaya untuk kegiatan-kegiatan khusus dapat dipisahkan. Sebagai contoh, pemerintah daerah dapat memperkirakan waktu yang dihabiskan untuk mengkaji permohonan ijin penggunaan bersyarat dasar dan kemudian memperkirakan waktu yang diperlukan untuk mengkaji studi dampak lalu lintas secara terpisah apabila kegiatan yang diusulkan

begitu luas atau rumit sehingga memerlukan studi dampak lalu lintas. Untuk mendukung jenis analisis ini, sejumlah pemerintah lokal mewajibkan stafnya untuk mengisi lembar waktu yang menjelaskan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh mereka setiap hari (seringkali secara elektronik), sehingga pada setiap akhir tahun, Pemerintah daerah memiliki informasi terkini tentang jenis-jenis permohonan apa yang memakan paling banyak waktu staf untuk memprosesnya.

2. Perhitungan Gaji dan Tunjangan. Jumlah waktu yang diperlukan untuk memproses permohonan dikalikan dengan gaji dan tunjangan untuk para anggota staf yang diperlukan untuk mengerjakan permohonan tersebut. Sebagai contoh, apabila seorang anggota staf memerlukan waktu sebanyak 5 jam untuk memproses ijin penggunaan bersyarat, hal tersebut menghabiskan .25% dari 2000 jam kerja normal per tahun. Apabila gaji dan tunjangan untuk karyawan tersebut membebankan Pemerintah daerah sebesar \$30.000 Dolar per tahun, berarti  $.0025 * 30.000 = \$75$  Dolar.
3. Perhitungan Biaya Tidak Langsung. Pemerintah daerah kemudian mengalokasikan pengeluaran biaya tak langsungnya untuk semua stafnya. Secara umum, pengeluaran biaya tak langsung mencakup biaya para penyelia, staf pemantau, dan staf pendukung (para staf yang bekerja di kantor namun sebenarnya tidak mengkaji ijin), biaya pelatihan staf umum, persediaan kantor, pengeluaran untuk kendaraan, dll. Apabila kantor tersebut mengkaji 500 ijin per tahun, dan pengkajian ijin jumlahnya 25% dari pekerjaannya (sisanya dihabiskan untuk penyusunan rencana atau rapat dengan masyarakat, dll), dan pengeluaran biaya tak langsung untuk kantor adalah sebesar \$200.000 Dolar, pemerintah dapat menghitung pengeluaran biaya tak langsung untuk setiap ijin sebagai  $(\$200.000 \text{ Dolar} * .25) / 500) = \$100$  Dolar.
4. Total Biaya. Pemerintah daerah kemudian menambahkan biaya langsung dan tak langsung untuk sebuah ijin biasa. Dalam contoh di atas jumlahnya adalah sebesar \$175 Dolar.
5. Pemeriksaan Pembandingan. Pemerintah daerah seringkali melakukan survey informal kepada pemerintah daerah sekitar untuk mengetahui apakah perhitungan tersebut tampak akurat dan kompetitif. Meskipun banyak pemerintah daerah yang ingin mendapatkan kembali semua atau sebagian besar dari biaya administrasinya melalui iuran, mereka tahu bahwa mereka akan dikritik apabila biaya administratifnya dua atau tiga kali lebih tinggi dari pemerintah daerah di sekitarnya. Selain itu, apabila biaya mereka dua atau tiga kali lebih tinggi dari pemerintah daerah tetangga mereka, mereka tahu bahwa salah satu atau kedua perhitungan yang dilakukan oleh pemerintah tersebut salah. Agar tetap bersaing dan memberikan ruang bagi kemungkinan adanya kesalahan penghitungan, pemerintah daerah terkadang sepakat untuk mengurangi biaya hingga ke jumlah yang lebih rendah meskipun hal tersebut berarti mereka tidak akan mendapatkan kembali semua biaya pengkajian ijin.

Saya telah melampirkan dokumen pendek dari Santa Clara County, California, yang memaparkan pendekatan yang digunakan oleh mereka untuk menghitung retribusi penggantian biaya administrasi yang sama dengan perhitungan di atas. Sebagian besar pemerintah daerah kemudian menyusun berbagai biaya ke dalam daftar biaya. Untuk menunjukkan perbedaan antara kajian atas proyek sederhana dan proyek yang rumit, banyak pemerintah daerah menyusun daftar biaya untuk mencerminkan faktor-faktor sebagai berikut:

- a. Banyak biaya ditetapkan pada tarif standar – Biaya-biaya tersebut tidak dibedakan berdasarkan ukuran atau kerumitan proyek.
- b. Sejumlah biaya mencakup biaya dasar standar ditambah biaya untuk (1) setiap unit tempat tinggal atau (2) luas lahan komersial dalam hektar atau (3) luas gedung komersial yang termasuk dalam permohonan proyek.

- c. Sejumlah biaya dibedakan berdasarkan nilai proyek yang diajukan atau jumlah nilai yang melebihi angka dasar. Di A.S., hal tersebut berarti bahwa biaya tersebut tidak akan ditagih hingga diterbitkannya ijin bangunan karena hanya pada tahap tersebut pemohon harus menghitung nilai lahan dan bangunan. (Ijin bangunan di A.S. umumnya didasari oleh nilai pembangunan yang terlibat karena nilai tersebut sebanding dengan jumlah jam kerja staf yang diperlukan untuk memeriksa bangunan). Adalah penting untuk menggunakan pendekatan ini hanya apabila waktu pengkajian oleh staf benar-benar sebanding dengan nilai (dibandingkan dengan ukuran gedung atau luas lahan) proyek – apabila tidak hal tersebut akan menjatuhkan sanksi terhadap proyek-proyek berharga yang menempati lahan yang tidak luas – yang umumnya merupakan jenis-jenis perusahaan yang ingin dimajukan oleh pemerintah daerah.
- d. Apabila suatu permohonan akan membutuhkan pemberitahuan dari pemerintah daerah kepada para pemilik properti di sekitar proyek tentang usulan tersebut, biaya pemberitahuan tersebut terkadang dimasukkan ke dalam biaya.
- e. Apabila permohonan tersebut akan dibuat dalam dokumen resmi yang harus dicatat dalam catatan tanah pemerintah agar sah (dan memberikan kepada para pembeli properti tersebut di masa mendatang tentang pemberitahuan terkait dengan syarat-syarat persetujuan tersebut), pemerintah daerah terkadang memperoleh kembali biaya pencatatan dokumen tersebut sebagai bagian dari biaya.

Meskipun sebagian besar biaya dapat ditetapkan dalam suatu daftar, pemerintah daerah terkadang ingin melindungi dirinya dari peluang diajukannya permohonan khusus yang rumit – permohonan yang akan memakan waktu pengkajian yang lebih lama dibandingkan waktu rata-rata. Untuk kasus-kasus yang demikian, pemerintah daerah terkadang menerapkan tarif per jam dan memberitahukan kepada pemohon bahwa pemohon akan dibebankan dengan biaya dasar di muka dan biaya tambahan apabila kajian memakan waktu lebih dari X jam. Karena hal tersebut menyebabkan pemohon sedemikian rupa berada dalam kendali pemerintah daerah, kemungkinan jumlah biaya terkadang “dibatasi” sehingga jumlah tersebut tidak melebihi jumlah yang telah ditetapkan. Hampir di seluruh negara bagian, daftar biaya merupakan dokumen publik – masyarakat dapat memperoleh salinannya berdasarkan permintaan dan daftar biaya terkadang harus diterbitkan satu kali di koran.

Saya telah melampirkan contoh daftar biaya dari Teller County, Colorado, yang menggambarkan sejumlah biaya penggunaan lahan pemerintah daerah dan bagaimana biaya-biaya tersebut diatur ke dalam kategori-kategori. Anda akan melihat bahwa tidak ada biaya yang terpisah untuk jasa pemantauan setelah diterbitkannya ijin yang pertama. Dalam praktik, sebagian besar pemerintah daerah memperlakukan biaya tersebut sebagai “pengeluaran tidak langsung” untuk operasi mereka – pemerintah daerah tidak membebankan biaya yang terpisah untuk hal tersebut, namun memasukkan biaya jasa pemeriksaan di masa mendatang yang dibagi secara adil ke dalam biaya iuran awal melalui langkah ke-3 dalam contoh perhitungan biaya di atas. Sebagai contoh, apabila terdapat dua orang karyawan yang bekerja untuk memeriksa properti, gaji dan manfaat mereka dimasukkan ke dalam biaya tidak langsung dan pembagian yang adil atas biaya-biaya tersebut ditambahkan ke dalam biaya setiap ijin yang diterbitkan.

Jenis-jenis analisis tersebut mungkin berada di luar kemampuan sejumlah pemerintah daerah di Indonesia. Apabila benar, tugas penghitungan biaya pengkajian administratif pemerintah daerah dapat disederhanakan dengan dua cara. Pertama, Petunjuk Kementerian harus memaparkan kategori-kategori permohonan yang tunduk kepada persyaratan H.O. – sebagai contoh, toko eceran dengan luas di bawah 30 meter persegi, sarana produksi/perakitan dengan luas di bawah 2.000 meter persegi, dll. Hal tersebut dapat membantu pemerintah daerah untuk mengevaluasi biaya-biaya kajian aktualnya di setiap kategori (daripada hanya menyatukan biaya-biaya pada semua jenis permohonan). Kedua, sebuah LSM atau Kementerian dapat melaksanakan survey sendiri atau memperkirakan pengeluaran pemerintah daerah untuk berbagai kategori ijin dan mengkomunikasikan jumlah tersebut kepada pemerintah daerah

sebagai petunjuk umum. Kementerian dapat mengambil langkah lebih lanjut untuk menganjurkan bahwa biaya-biaya yang melebihi biaya rata-rata sebesar 50% atau 100% harus didukung dengan studi setempat tentang biaya administratif aktual. Pendekatan tersebut akan memungkinkan pemerintah daerah untuk (paling tidak pada awalnya) menghindari waktu dan pengeluaran untuk melaksanakan studi tentang waktu staf dan biaya langsung/tak langsung mereka sendiri dengan menetapkan iuran pada atau mendekati jumlah yang disarankan oleh Kementerian. Namun hal tersebut juga memberikan kepada pemerintah daerah kemampuan untuk membebaskan dan memperoleh kembali biaya yang lebih tinggi apabila mereka ingin menyesuakannya.

4. Dalam tiga konsultasi publik, Pemerintah Daerah terus meminta agar keputusan ini dibuat serinci mungkin. Saya dapat memahami kekhawatiran mereka karena penjelasan yang terperinci dapat membantu mereka untuk membuat pengaturan yang baru dengan lebih mudah dan mereka dapat selalu mengatakan bahwa semua pengaturan tersebut berasal dari pemerintah pusat. Namun, hal tersebut tentunya bukan hasil yang ingin dilihat oleh kita. Bagaimana cara agar Pemerintah Daerah lebih percaya diri untuk mengambil keputusan tentang HO mereka sendiri?

Jawaban: Hal tersebut merupakan masalah yang umum dalam program desentralisasi. Kemampuan untuk membuat peraturan daerah yang jelas/kompeten dikembangkan dari waktu ke waktu dan sebagian besar pemerintah daerah mengembangkan keterampilan tersebut secara perlahan. Tiga strategi yang dapat membantu mereka untuk mengembangkan kepercayaan diri dan keterampilan dengan lebih cepat adalah: (1) Peraturan-peraturan contoh yang memungkinkan perubahan yang bersifat lokal, (2) Penggunaan bersama praktik-praktik terbaik antar Daerah, dan (3) Perancangan seminar/pendidikan.

1. Peraturan-peraturan contoh adalah model peraturan yang memberikan kepada pemerintah daerah struktur dasar peraturan (yaitu menunjukkan kepada mereka bagaimana cara untuk mengatur peraturan-peraturan tersebut agar mencakup (a) sumber wewenang, (b) definisi-definisi kunci (c) peraturan-peraturan yang materiil (d) prosedur dan kriteria kajina/keputusan, dan (e) pemberlakuan. Namun, dalam setiap bagian contoh tersebut memberikan pilihan-pilihan bahasa alternatif – sebagai contoh, hal tersebut dapat mencakup tiga kata alternatif yang berkisar dari kata yang khusus/terinci sampai ke kata yang lebih umum atau dari kata yang tegas.

Penggunaan contoh memastikan bahwa pemerintah daerah tidak lalai dalam menanggapi masalah utama yang nantinya dapat menjebak mereka (sebagai contoh, kelalaian untuk mendefinisikan istilah-istilah utama, atau kelalaian untuk menetapkan denda untuk pelanggaran), ketika memusatkan perhatian mereka pada pilihan-pilihan material. Hal tersebut mendorong debat oleh pihak-pihak yang lebih memilih peraturan khusus dengan peraturan-peraturan umum, atau antara pendekatan yang tegas dan lunak, dan debat tersebut merupakan jalan utama bagi pemerintah daerah untuk belajar untuk menyelesaikan masalah-masalah tersebut dan membuat peraturan yang baik untuk mereka sendiri.

2. Saling berbagi pengalaman antar pemerintah daerah berarti bahwa Departemen Dalam Negeri atau sejumlah badan lain (mungkin sebuah LSM) mengumpulkan contoh-contoh peraturan daerah, mencari peraturan yang paling jelas/kompeten, dan membagikan peraturan tersebut sebagai contoh bagi pemerintah daerah lain yang menghadapi masalah tersebut. Terkadang Depdagri atau LSM menetapkan sebuah basis data atau kantor informasi tentang contoh-contoh yang baik yang tersedia berdasarkan permintaan oleh pemerintah daerah. Di lain waktu, Kementerian atau LSM hanya menyalurkan contoh-contoh yang baik melalui *e-mail* kepada orang kontak di pemerintah daerah yang mengumpulkan contoh-contoh tersebut untuk acuan di masa mendatang.

Berdasarkan pengalaman saya, pemerintah daerah acapkali bersedia untuk memulai dengan contoh dari pemerintah daerah lain dan menyesuakannya dengan situasi yang dihadapi oleh mereka daripada

memulai dengan sebuah model yang diajukan oleh pemerintah pusat. Terkadang contoh-contoh dari pemerintah pusat terlalu terinci, terlalu mendalam, atau terlalu akademis bagi pemerintah daerah, sementara contoh-contoh dari pemerintah daerah lain cenderung lebih berada pada tingkat detail dan keterbacaan yang tepat. Bahkan di A.S dan Kanada, pemerintah daerah lebih sering saling berbagi dan mengerjakan peraturan daerah daripada menggunakan model dari pusat.

- (3) Perancangan seminar/pendidikan dapat menjadi bagian yang penting dalam strategi jangka panjang untuk meningkatkan keterampilan-keterampilan daerah tersebut. Sebuah LSM biasanya menyediakan seminar-seminar yang memberikan kepada pemerintah daerah pengalaman praktik perancangan peraturan berdasarkan studi kasus kehidupan nyata. Sebagai contoh, apabila hal tersebut dilaksanakan di Indonesia, kursus-kursus awal dapat menggunakan latihan-latihan berdasarkan perancangan undang-undang H.O. atau ijin gedung. Dalam banyak kasus, peraturan yang dirancang selama seminar-seminar tersebut diedarkan sebagai contoh di antara pemerintah daerah bahkan apabila contoh tersebut tidak pernah diterapkan – yaitu contoh tersebut lebih diperlakukan sebagai peluang untuk merancang dokumen yang sebenarnya akan digunakan oleh pemerintah daerah Anda daripada latihan yang diberikan dalam pelatihan.

Saya harap penjelasan ini membantu. Silakan menghubungi saya apabila Anda memiliki pertanyaan atau Jawaban lain.

## LAMPIRAN 3: JAWABAN ATAS TANGGAPAN PADA LAPORAN AKHIR

---

**1. Syarat-syarat untuk mendapatkan ijin Undang-undang Gangguan (UUG) saat ini lebih mudah dimana hanya membutuhkan:**

- a. Fotokopi KTP pemohon;
- b. Fotokopi akta pendirian bagi perusahaan berstatus badan hukum atau akta notarial bagi yang bukan badan hukum;
- c. Fotokopi sertifikat tanah, untuk usaha menengah;
- d. Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP)

*Jawaban:* Baik, tidak perlu perubahan pada laporan. Sepertinya tim penyusun mencoba untuk membatasi berkas-berkas permohonan seminim mungkin untuk memastikan bahwa mereka berhubungan dengan suatu “situasi nyata” – seperti misalnya perusahaan terdaftar yang dalam posisi baik dan memiliki hak menggunakan lahan yang dimaksud dalam permohonan. Saya berharap tim tersebut telah mengkaji berkas-berkas tersebut untuk menghindari pengulangan – sebagai contohnya, jika perusahaan harus menunjukkan b untuk mendapatkan a, maka pemerintah daerah seharusnya tidak meminta mereka untuk menunjukkan b lagi – tapi a saja. Saya percaya tidak ada pengulangan seperti itu dalam daftar tersebut.

**2. Ijin UUG dengan jelas ditujukan untuk minimum tiga tahun dan maksimum lima tahun.**

*Catatan:* Dari awal penyusun telah merencanakan untuk menetapkan periode lima tahun dalam FGD sebelumnya, namun memperoleh keberatan dari pemerintah daerah yang demi tujuan pengawasan meminta ijin tersebut hanya berlaku tiga tahun. Oleh karena itu penyusun memberikan alternatif validitas ijin UUG seharusnya diberikan paling tidak tiga tahun sampai dengan lima tahun.

*Jawaban:* Saya mengerti permasalahannya dan berpikir berkas tersebut tidak perlu diperbaiki. Saya pikir periode satuan yang lebih panjang lebih pro-investasi, tapi tim tersebut sedang berusaha keras untuk menyeimbangkan tujuan tersebut dengan yang lainnya.

**3. Usaha Kecil dan Menengah (UKM) yang sepertinya tidak berpengaruh terhadap lokasinya seperti industri rumahan termasuk usaha jahit menjahit dan catering tidak memerlukan ijin UUG.**

*Catatan:* penyusun tidak merinci definisi skala UKM.

*Jawaban:* Saya mengerti bahwa tim tersebut telah sepakat secara konseptual tapi belum dalam batasan angka/ukuran maksimum terhadap apa yang akan dibebaskan. Menurut saya cukup penting untuk menyatakan beberapa batasan atau ini akan menjadi tanda tanya besar oleh pemerintah daerah dengan membiarkannya melampaui batas dan ketidakjelasan dalam pikiran usaha-usaha kecil. Namun saya telah mengungkapkan masalah ini di dalam laporan, sehingga tidak diperlukan perubahan.

**4. Untuk memperpanjang ijin UUG, penyusun telah menyederhanakan persyaratannya dimana hanya membutuhkan: Fotokopi KTP dan akta pendirian perusahaan; dan Fotokopi ijin terakhir**

*Jawaban:* Sangat bagus. Tidak diperlukan perubahan dalam laporan.

**5. Perubahan pada ijin UUG juga diperlukan jika perusahaan mengubah kegiatan utama mereka atau memperluas kegiatan usaha mereka.**

*Catatan:* persyaratan untuk mengubah ijin UUG saat perusahaan mengubah aktivitasnya belum disahkan (mereka belum membicarakan perubahan badan hukum, sebagai contohnya, jika perusahaan swasta menjadi perusahaan publik atau jika terjadi merger, konsolidasi atau akuisisi dengan perusahaan lain, dsb.)

*Jawaban:* Kalimat pertama sudah baik, dan menurut saya rancangannya akan menyatakan seberapa besar perluasan kegiatan usaha dll. akan membutuhkan amandemen (tidak perlu untuk perluasan yang sangat kecil). Saya tidak dapat mengatakan maksud dari catatan tersebut apakah tim penyusun telah memutuskan perubahan dalam bentuk perusahaan (dari perusahaan swasta menjadi perusahaan publik, sebagai contohnya) harusnya tidak memerlukan amandemen, atau tim penyusun belum mengemukakan masalah ini. Saya sangat mengharapkan perubahan bentuk perusahaan tidak memerlukan amandemen – permasalahannya adalah dampak penggunaan lahan tanah, yang tidak dipengaruhi sama sekali oleh perubahan struktur atau bentuk legal. Saat waktu untuk memperpanjang ijin tiba, penyerahan dokumen-dokumen yang disebutkan di poin 4a akan menampilkan perubahan status dan laporan tersebut akan diperbaharui saat perpanjangan dilakukan. Saya telah melakukan perubahan kecil untuk menjelaskan poin ini.

**6. Penyusun menyetujui pihak berwenang untuk menerbitkan ijin dengan memberikan wewenang kepada bupati dan walikota.**

*Jawaban:* Ini menyangkut struktur dan praktik pemerintahan Indonesia, dan saya tidak ada komentar untuk hal ini.

**SENADA – Program Daya Saing Indonesia**  
***(Indonesia Competitiveness Program)***

Menara BRI II, Lantai 8, Ruang 805

Jl. Jendral Sudirman No. 44 – 46

Jakarta 10210

[www.senada.or.id](http://www.senada.or.id)